

„A szabály célja összhangot teremteni a politikai döntéshozatal szabadsága és a gazdasági felelősségvállalás között”

Interjú Dr. László Csabával, a Budapesti Corvinus Egyetem adjunktusával, korábbi pénzügyminiszterrel

DOI: 10.14267/VILPOL2024.03.04

Világpolitika és Közgazdaságtan: Miért fontos a költségvetési hiány? Mit mutat pontosan? A helytelen gazdálkodást? Kinek a helytelen gazdálkodását?

László Csaba: Fetiszizálni egyes számokat a költségvetés kapcsán komoly hiba lehet. Ez nyilván furcsán hangzik, tekintettel arra, hogy ma több mint száz országban vannak fiskális szabályok, amelyek keretében előbb-utóbb konkrét számokat kell megadni. Nem egyes számoktól függ, hogy egy költségvetés jól vagy rosszul gazdálkodik, hogy pontosan mit is mutatnak a számok, látszólag egyszerű. A bevételek és a kiadások különbsége határozza meg a költségvetési hiányt, ami az államadósság alapját képezi, de érdemes mélyebben belemenni a részletekbe. Már a kilencvenes évek elején, Mario I. Blejer és Adrienne Cheasty [1] 250 oldalas könyvet írtak, amely a költségvetési hiány mérésének módszereit tárgyalta. Már a kilencvenes években, amikor olyan fogalmakat, mint a ciklikusan és strukturálisan igazított hiányok még nem alkalmaztak, egy könyv már 250 oldalon keresztül tárgyalta a költségvetési hiány mérésének kérdéseit. Ez azt mutatja, hogy már akkor is, amikor ezek a fogalmak még nem voltak elterjedtek, a költségvetési hiány mérése összetett téma volt. Az Európai Unió vonatkozó statisztikai módszertana, ami csak a hiány és az adósság mértékével foglalkozik, körülbelül 450 oldalas, és ez szintén rávilágít arra, hogy számos különböző hiánymutató létezik és ezek pontos számítása nem egyszerű feladat. Például Magyarországon az Eximbank adósságának kezelése is mutatja a statisztikai módszertanok bonyolultságát annak, ahogyan az EU-ban a hiány számítása történik.

Magyarországon különleges helyzetet teremt, hogy az Eximbank adóssága is beleszámít az államadósságba. Ez jól példázza a költségvetési hiány számításának bonyolultságát, ami az Európai Unióban alkalmazott statisztikai módszertannal is összhangban van. Mutatja, mekkora kihívást jelent egy-egy adat pontos meghatározása a költségvetési folyamatokban. A költségvetési hiány kérdése minden gazdálkodó számára lényeges, legyen szó családokról, cégekről, bankokról vagy magáról a költségvetésről. Az államnak számos feladata van, amelyek ellátásához szükséges erőforrásokat kell biztosítani. A gazdálkodás minősége meghatározó az állami feladatok sikeres teljesítéséhez, ami jelentős hatással van a költségvetésre és a gazdaság egészére.

A gazdasági szereplők, mint a vállalkozások, a lakosság, valamint az állam működése és pénzügyi egyenlegei alapvetően befolyásolják a makrogazdasági helyzetet. A történelem során többször is megtapasztalhattuk, hogy a nagymértékű költségvetési hiány, amit a gazdasági

szereplők nem képesek kiegyenlíteni, önmagában képes volt gazdasági válságot okozni egy országban. Ezért folyamatos aggodalom övezi a költségvetés gazdálkodását, mivel egy rosszul működő rendszerrel csődbe lehet vinni egy országot, vagy olyan magas inflációt generálhat, amely a társadalom és a gazdaság működését lehetetleníti el.

Emlékszem, a kilencvenes években egy tokiói múzeumlátogatás során „büszkén” mutattam az egyik vitrinben a kollégáimnak, hogy Magyarország 1946-ban a legmagasabb inflációt érte el a gazdaságtörténelemben. Azóta állítólag Zimbabwe megdöntötte ezt a rekordot, így már nem mi állunk az élen. Ez az anekdota is rávilágít arra, hogy a gazdasági stabilitás és a költségvetési hiány kezelése folyamatos globális kihívásokat jelent minden ország számára.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Van-e optimális értéke a költségvetési hiánynak (nulla, 3 %)?

László Csaba: Azt hiszem, az egyik dolog, amit megtanultam, hogy sokszor a legkülönbözőbb elméletek lehetnek helyesek eltérő körülmények között. Bizonyos életszakaszokban vagy gazdasági helyzetekben különböző gazdaságpolitikai iskolák követése lehet szükséges. Nem áll szándékomban újra feltalálni a meleg vizet, de fontos kiemelni: vannak, akik egész életükben a keynesiánus vagy a monetarista elmélet mellett teszik le a voksukat. Adott helyzetekben keynesiánus, míg másokban monetarista megközelítésre van szükség. Ez a költségvetés kezelésére is éppúgy igaz. Amennyiben ismerjük a rendelkezésre álló adatokat, például a gazdaság állapotát, az államadósság mértékét, az ország iránti alapvető bizalmat, az inflációs rátát, vagy a gazdasági növekedést, illetve visszaesést stb., akkor képesek lehetünk meghatározni a szükséges költségvetési politikát.

Nem szükséges száz, csupán tíz alaposan megválasztott kérdés is elegendő lehet egy alapvető költségvetési irány meghatározásához. Ez a fajta elemzés, még ha elsőre egyszerűnek tűnik is, komplex és kifinomult modellek segítségével tovább finomítható. Például a pandémiára a COVID-19 esetében a költségvetési politikának gyorsan és hatékonyan kellett reagálnia, feltéve, hogy a finanszírozás biztosított a piacokról. Ha viszont a piaci körülmények nem támogatók, akkor a költségvetésnek más megoldásokat kell keresnie a gazdaság támogatására.

A COVID-19 világjárvány rámutatott arra, hogy azok az országok, amelyek alacsonyabb államadóssággal és előrelátó gazdálkodással rendelkeztek, nagyobb mozgásteret biztosítottak maguknak a válságkezelés során. Bár minden országban nőtt a költségvetési hiány, egyes országok, mint Németország, nyugodtabban navigálhattak a válságban, ellentétben például Olaszországgal vagy Görögországgal. Ez nem jelenti, hogy ezek az országok ne költöttek volna jelentős összegeket; a válsághelyzetek kezelése során gyakran elkerülhetetlen a kiadások növelése. Azonban a gazdaságpolitikai döntéshozatal rugalmassága és a rendelkezésre álló pénzügyi mozgáster mértéke kulcsfontosságú tényezők a válságkezelés sikerességében.

Tehát lehet olyan szituáció, amikor az egyensúlyi költségvetés is szinte prociklikus, és lehet olyan, amikor egy 5-6-7 százalékos hiányra is azt mondjuk, hogy az adott helyzetben ez így volt helyes, így kellett csinálni.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Hogyan lehet kezelni a költségvetési hiányt? Milyen szerepe van ebben a fiskális és a monetáris politikának? A költségvetési hiány csökkentése során milyen időtávok képzelhetők el?

László Csaba: A világon a legnagyobb bruttó államadósság Japánban van, 240 százalék, és ehhez képest abban az országban szerintem a GDP-hez képest az államadósság kamata feleakkora, mint más országokban. Ebben az esetben is vannak hüvelykujj-szabályok, volt, amikor 80-90% bruttó államadósságot tartottak helyesnek, a Maastricht-i kritériumok szerint az 60%, de a japánok egész jól működnek 240%-kal. A görögök is túl tudták élni a 200% fölötti időszakot, most 160-170% körül mozog az államadósságuk. Összességében lehet létezni bőven 100% fölötti államadóssággal. Jelentősebb kérdés ebben az esetben a kamatszint.

Sosem felejttem el, '99-ben Argentínában az akkori pénzügyminisztériumi államtitkárral beszélgettem arról, hogy nekünk 300 bázispont volt a Bund (német állampapír) fölött a kamatfelárunk, amire ő azt válaszolta, hogy nekik 1200. Először nem is értettem a számot, visszakérdeztem: 1200? A válasz így hangzott: persze 1200. Ti csődbe fogtok menni – reagáltam, őszintén kitört belőlem ez a megjegyzés. Nem, nem, minden a legnagyobb rendben van – jött a válasz. Egyébként akkor egy peso egy dollárt ért, az utcán oda-vissza lehetett a dollárt váltani, kifejezetten nagy volt a bizalom a pesóval szemben, látszólag teljesen rendben volt minden. Két év múlva csődbe mentek. Mikor jött az első komolyabb sokk külföldről, kiderült, hogy 1200 bázispontos felárral nem lehet hosszú távon létezni. Argentína átlagosan 5 évente szokott csődbe menni, akkor pont volt egy jobb időszak.

Az államadósságot alapvetően kétféleképpen lehet kezelni. Az egyik a finanszírozása. Ez külön tudomány: külföldről, belföldről, devizában, belföldi valutában, lakossági forrásból, nem lakossági forrásból, a jegybank pénznyomtatásával vagy más módon. Például a Covid alatt a magyar hiányt is valójában a Nemzeti Bank finanszírozta a bankrendszeren keresztül. Erre a 90-es években is volt példa. Az angol jegybank alelnöke is bevallotta, hogy az angol költségvetés csődbe ment volna a Covid alatt, ha a jegybank a bankrendszeren keresztül nem finanszírozza a hiányt. Ez fura, mert az EKB esetében egyértelmű, hogy elvileg közvetlenül a költségvetést a jegybank nem finanszírozhatja. Ennek az a kulturált megoldása, hogy behívják a bankvezetőket és megkérik őket, hogy vásároljanak államkötvényeket következő aukciókon például 5-10 bázispontos felárral. Ez minden országban működik. Ide tartozik az ún. modern monetáris elmélet – ami szerencsére most már kevésbé népszerű, mint öt-tíz évvel ezelőtt – amelyik azt mondja, hogy egy ország sosem fog csődbe menni, mert hazai devizában a jegybank mindig tudja finanszírozni a költségvetési hiányt. Ez technikai értelemben egyébként igaz, akár direktben vagy akár bankrendszeren keresztül is megvalósítható. Manapság ezt inkább a bankrendszeren keresztül szokták csinálni, mert közvetlenül nem túl szerencsés. Az egyetlen, amire figyelni kell az MMT szerint, hogy arra költsünk, amire az országnak valóban szüksége van, és kerüljük el az inflációt. Sajnos most nem ez a helyzet, és ebben valószínűleg a költségvetési költségeknek bőven volt szerepe mind Magyarországon, mind a világ más részeiben. A költségvetési hiány jelentősen hozzá tud járulni a pénzmennyiség növekedéséhez, a külső egyensúly romlásához. Nyilván az Amerikai Egyesült Államokban, amelyről azt szoktam mondani, hogy

a világ legfontosabb erőforrásával, a dollár nyomtatásának monopóliumával rendelkezik, egészen más a helyzet. De egy kicsi, nyitott gazdaságnak saját devizával sokkal kisebb a mozgásteret a monetáris politika és a költségvetési politika szempontjából.

Amikor egy ország saját devizájában van eladósodva, és a jegybank megfelelő mennyiségű pénzt „teremt”, elméletileg képes finanszírozni bármekkora hiányt. A II. világháború utáni időszak például megmutatta a jóvátétel és a háborús pusztítások pénzügyi kihívásait. Ebben az időszakban, például Magyarországon a Magyar Nemzeti Bank nagy mennyiségben „nyomtatta” a pénzt, ami a forint értékének drasztikus csökkenéséhez vezetett akár egy napon belül is.

A monetáris politika és annak transzmissziós mechanizmusa az egyik legfontosabb elem a gazdaságpolitikában. Létezik olyan pénzmennyiség növekedés, amely jelentősen növelheti az inflációt, de létezik olyan is, amely nem vezet inflációhoz, például a tranzakciók számának vagy egyéb tényezőknek köszönhetően. Sőt, előfordulhat az is, hogy a pénzmennyiség nem nő, de mégis infláció van, ami arra utal, hogy a transzmissziós mechanizmus változása miatt kevesebb pénzzel is finanszírozhatók lennének a gazdasági tevékenységek.

Tapasztalataim alapján a hiány rövid távon, sokszerűen csökkenthető, ha ehhez megvannak a társadalmi feltételek, bár ez jelentős kockázatokkal jár. A középtávon, lassan és fokozatosan történő csökkentés társadalmilag könnyebben kezelhető lehet, feltéve, hogy a politikusok eléggé kitartóak és türelmesek ahhoz, hogy több éven át fenntartsák ezt a folyamatot. Ez különösen fontos, tekintettel az államadóssággal, az inflációval és a külső egyensúllyal kapcsolatos problémákra.

A költségvetési politika hatékonysága nagymértékben függ a mögötte működő politikai intézményrendszerrel. Komoly kutatások vizsgálják nemzetközi szinten, hogy az erős kormányok képesek-e jobban rendet tartani a költségvetésben, szemben azokkal a kormányzatokkal, ahol számos kis párt vagy koalíciós partner vesz részt a döntéshozatalban. Ezek a kutatások arra a következtetésre jutottak, hogy a nagy koalíciós kormányok, ahol több szereplő rendelkezik jelentős befolyással, gyengíthetik a költségvetési politika hatékonyságát nemzetközi összehasonlításban.

A közzgazdasági döntéshozatal és a költségvetési politikák megértése és elfogadása az emberek számára gyakran kihívást jelent, különösen, amikor szükségessé válik a megszorítások bevezetése. Ez a kommunikációs aspektus kritikus fontosságú annak megítélésében, hogy a lakosság mennyire képes értelmezni és elfogadni a költségvetési változtatásokat és azok következményeit.

A költségvetési politikák terén különböző megközelítések léteznek. Egyes esetekben a pénzügyminiszterek közvetlenül vállalják a megszorító intézkedésekkel járó politikai felelősséget, amikor nyíltan bejelentik az adóemeléseket és a kiadáscsökkentéseket. Egy ilyen jellegzetes példa volt a 1995-ös stabilizációs program, amely gazdasági és költségvetési szempontból szerintem nagy siker volt. Ezzel szemben állnak a „lopakodó megszorítások”, amelyek kevésbé nyilvánvalóak és gyakran az infláció révén kerülnek bevezetésre. Az infláció hatása a költségvetésre változó, és függ attól, hogy a költségvetésben mennyi az a tétel, amely az inflációval arányosan növekszik vagy csökken.

A közvélemény reakciója a közvetlen megszorításokra gyakran erőteljes, amint azt a pedagógusok, orvosok és nyugdíjasok bér- és juttatás csökkenése elleni tömeges tüntetések mutatják. Ezzel szemben az infláció finom emelése, mint megszorítási eszköz, ritkábban vált ki közvetlen tiltakozást, annak ellenére, hogy ez is komoly hatással van a lakosság életkörülményeire. Ez mutatja a költségvetési politikák és gazdálkodás különböző szintjeinek átláthatóságát és közvetlenségét.

Végső soron, a költségvetési politikák és a makrogazdasági egyensúly kezelése összetett feladat, amely a politikai döntéshozatal mélységeitől és az emberek reakciójától függ. A döntéshozatal során fontos megfontolni, hogy a politikusok és a döntéshozók mennyire állnak készen a hosszú távú, fokozatos költségvetési kiigazításokra és milyen politikai intézményrendszer áll mögöttük.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Mi a kapcsolat a költségvetési hiány és az államadósság között? Elképzelhető-e a gyakorlatban, hogy egy országnak nincs államadóssága? Jó-e ez gazdaságpolitikai szempontból?

László Csaba: Egy 1994-es IMF tanfolyamon, ahol különböző országokból érkező pénzügyi szakemberek vettek részt, egy svájci jegybanki képviselő megosztotta aggodalmait azzal kapcsolatban, hogy Svájcban gyakorlatilag nem létezik államadósság. Ez a helyzet nehezítette számukra a nyílt piaci műveletekkel történő monetáris politika folytatását. Akkor így többen „dörzsölgettük a szemünket, sírva fakadtunk, ápolgattuk, gyűjtést rendeztünk a svájci jegybank részére”, hogy akkor legyen már valami államadósság Svájcban, szóval létezik, hogy egy országnak nincs államadóssága. Az eset rámutat arra, hogy bár az alacsony államadósság gyakran előnyösnek tekinthető, bizonyos pénzügyi szempontból kihívásokat is jelenthet.

Az államadósság hiánya vagy alacsony szintje ritka jelenség a mai világban. Az Európai Unióban például Észtország büszkélkedhet a legalacsonyabb államadóssággal, amely alig éri el GDP 20%-át. Ez a változatosság bemutatja, hogy mekkora kihívás az EU számára egyetemes fiskális szabályokat bevezetni, amelyek minden tagállamra egyaránt alkalmazhatók lennének. A különböző gazdasági és pénzügyi helyzetek miatt az „egy méretben mindenki számára” típusú megközelítés alkalmazása olyan, mint ugyanazt a kabátot próbálni feladni egy 196 cm és egy 25 cm magas személyre. Ez egyszerűen nem kivitelezhető.

Az államadósság számviteli értelemben véve az elmúlt évek, sőt évtizedek felhalmozódott költségvetési hiányainak összessége, amit további tételek, mint az államadósságon kívüli tételek és az árfolyamváltozások módosíthatnak, különösen, ha az adósságnak van devizakomponense. Ez azt jelenti, hogy egy ország államadóssága akár drasztikusan is növekedhet anélkül, hogy a költségvetése deficitessé lenne, különösen, ha az ország nagymértékű infláció és deviza leértékelődés hatása alatt áll. Például, ha egy ország államadóssága a GDP 100%-a, ennek fele devizában denominált, és az adott deviza 10%-kal leértékelődik, akkor ez matematikailag az államadósság növekedését eredményezi, ami a devizában denominált rész esetében 5%-os növekedést jelent az államadósságban.

Az államadósság számításakor figyelembe kell venni az állam pénzállományát és pénzügyi szükségleteit is. Magyarországon például a Kincstári Egységes Számla mutatja az állam összes pénzeszközét, és ennek optimális szintjét, hasonlóan egy magánvállalat cash flow igényeihez,

figyelembe véve a szezonális és egyéb kiadásokat. Az államnak is gondoskodnia kell az ÁFA, a személyi jövedelemadó és egyéb kötelezettségek időben történő kifizetéséről, ami szintén befolyásolja a pénzforgalmat és az államadósság szintjét.

Az elmúlt 30 évben az állam cash flow igénye jelentősen nőtt, ami szintén hozzájárul az államadósság összetevőjéhez. Például, amit korábban esetleg 500 milliárd forinttal lehetett kezelni, arra ma már akár 2000 milliárd forint igény is lehet, ami mutatja az állami pénzügyi szükségletek dinamikus változását az idő során.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Egy pénzügyminiszternek mit kell mérlegelnie, amikor tervezi a költségvetési hiányt?

László Csaba: Mint korábbi államtitkár, pénzügyminiszter, aki közvetlenül is részt vett a költségvetés készítésében, tapasztalatom szerint egy ország gazdaságpolitikai stratégiáját minden évben aktualizálni kell. Ez magában foglalja a gazdasági előrejelzéseket, mint a várható növekedés, infláció, külső egyensúly, béremelkedés, megtakarítások és beruházások stb. Mindezek fényében kell meghatározni a költségvetési politikát, figyelembe véve a gazdaságpolitikai célokat.

Politikai szinten, a közpolitikai döntések tükrében fontos megvizsgálni az állam aktuális feladatait. Példaként hozható az orosz-ukrán háború, ahol az ukrán döntéshozók valószínűleg átszstrukturálták a költségvetést a honvédelem erősítése érdekében, más, kevésbé sürgős területek, mint például az oktatás rovására. Ehhez hasonlóan, egy állam dönthet úgy, hogy prioritást ad az oktatásnak, infrastruktúrának, vagy akár az úrkutatásnak, amint azt Kennedy elnök tette, amikor a Holdra szállás célját kitűzte, jelentős költségvetési forrásokat biztosítva e cél eléréséhez.

Az állami költségvetési politika változásai gyakran politikai változásokhoz kapcsolódnak. Új kormányzatok hatalomra kerülésekor gyakori, hogy új prioritásokat tűznek ki, eltérő területekre irányítva a költségvetési forrásokat. Ez magában foglalhat adócsökkentéseket, amelyek magasabb hiányhoz vezethetnek, vagy kiadáscsökkentéseket, illetve új beruházásokat igénylő területek megerősítését. E változások megvalósítása politikai elkötelezettséget és gyakran jelentős költségvetési átrendeződést igényel.

Összességében, a költségvetés készítése egy összetett folyamat, amely számos gazdasági, politikai és társadalmi tényezőt figyelembe véve alakul. A gazdaságpolitikai stratégia és a közpolitikai prioritások egyensúlyának megtalálása kulcsfontosságú a hatékony és fenntartható költségvetési politika kialakításában.

A költségvetési kiadások és az adórendszer hatékonysága központi elemei minden ország gazdaságpolitikájának. Amikor a minisztériumok és különböző érdekcsoportok erőteljes nyomást gyakorolnak a kiadások növelésére, gyakran szükségessé válik az adók emelése a költségvetési egyensúly fenntartása érdekében. Azonban a lényegi kérdés az, hogy mennyire hatékonyan működik az adórendszer és a kiadások rendszere.

Például az Egyesült Államok világszerte az egyik legtöbbet költ az egészségügyre, az egészségügyi mutatói mégis csak közepes szintet érnek el, ami felveti a kiadások hatékonyságának kérdését. Ez a kérdés nem csak az Egyesült Államokra korlátozódik; számos országban, így Magyarországon is folyamatos kihívást jelent a költségvetési kiadások hatékonyságának elemzése és javítása.

A hatékonyság javításának szükségességét jól mutatják azok az országok, mint Portugália és Lengyelország, ahol a közoktatás terén elért gyenge PISA-felmérési eredmények után új megközelítést alkalmazva, javulni látszottak az eredmények. Ezek az esetek bizonyítják, hogy a kiadások megfelelő elemzése és a források hatékony felhasználása jelentős változásokat eredményezhet.

Fontos megjegyezni, hogy a kiadások hatékonyságának mérése nem egyszerű feladat, és bár a PISA-felmérési eredmények, az egy főre jutó autópályák hossza, vagy akár a halálozási ráták hasznos mutatók lehetnek, viták tárgyát képezik. Mindemellett, az ilyen típusú adatok nélkülözhetetlenek a hatékony gazdaságpolitikai döntéshozatalhoz.

Végezetül, figyelemre méltó, hogy Magyarország az EU-ban a gazdasági funkciókra, sportra és egyházi célokra költi a legtöbbet, ami jelzi a költségvetési prioritásokat. Mindezek figyelembe vétele elengedhetetlen a hatékony és fenntartható költségvetési politika kialakításában.

A költségvetési hiány mértéke gyakran mozgó célpont a gazdaságpolitikában. Időnként felmerül a kérdés, különösen a kormánytagok és akár a miniszterelnök részéről is, hogy miért ne lehetne a költségvetési hiányt növelni, ha az bizonyos tervek megvalósítását lehetővé tenné. A gyakorlatban ez nem ritka megközelítés, és érthető is, hiszen a gazdaságpolitikai stratégiák megvalósítása gyakran magasabb kiadásokat igényel.

A politikai intézményrendszer működése kulcsfontosságú ebben a folyamatban. Ha egy pénzügyminiszter, legyen az független vagy párttag, nem rendelkezik elegendő erővel a szakmai és gazdaságpolitikai érvek képviselésére, könnyen előfordulhat, hogy a kiadásnövelési javaslatokat végül elfogadják, akár a miniszter lemondása vagy helyben maradása mellett. Az erős kormányzat és pénzügyminiszter képes erősíteni egymás pozícióit és hatékonyan menedzselni a költségvetést, míg egy erős pénzügyminiszter nélküli kormány nehezebben visz véghez problémás költségvetési politikákat.

A külső környezet is meghatározó lehet a költségvetési politikák alakításában. Például egy gazdasági válság, mint az 1998-as orosz válság idején, könnyebb volt megértetni a politikusokkal és érdekcsoportokkal a szükségessé vált megszorításokat. Ilyen helyzetekben a gazdasági nehézségek – például a forint árfolyamának esése vagy az állampapírpiacon instabilitása – értelmezőbbé teszik a kiadáscsökkentési intézkedéseket.

Másrésről, amikor a gazdaság növekszik, például jelentős EU-források áramolnak be vagy alacsonyak a globális kamatlábak, nehezebb lehet meggyőzni a döntéshozókat a költségvetési fegyelem szigorú betartásáról. Ez különösen igaz, amikor a költségvetést kedvező kamatok mellett finanszírozhatják. Ebben az összefüggésben a monetáris politika függetlenségének biztosítása kiemelt fontosságú lett annak érdekében, hogy a gazdaságpolitikai döntések ne legyenek kizárólag a politikai ciklusok és rövid távú érdekek fogságában.

A költségvetési politika és annak kezelése központi kérdés minden demokratikus társadalomban, ahol alapvetően a nép képviselőinek feladata eldönteni, hogy az állami forrásokat milyen célokra fordítják, legyen szó oktatásról, egészségügyről, közrendről, közbiztonságról, védelemről, nyugdíjakról vagy családi pótlékról. Ez a döntéshozatali folyamat a politika lényegi részét képezi. Felmerül a kérdés, hogy amennyiben a költségvetést egy teljesen független intézmény

kezelné, mi maradna a politikusok számára? A független költségvetés-kezelés gondolata, bár ez elvonhatná a politikusoktól azt a lehetőséget, hogy a választópolgárok akaratát tükröző döntéseket hozzanak.

Az elmúlt évtizedekben azonban egyre több ország ismerte fel a költségvetési fegyelem és a makroprudenciális szabályok fontosságát. Az IMF egyik szakértői tanulmánya szerint míg 1991-ben csak 5 ország alkalmazott formális fiskális szabályokat, mára ez a szám jelentősen megnőtt (105 fölé), és a legtöbb ország valamilyen formában korlátozza a politikusok költséghajlamát. Ezek a szabályok különböző formákat ölthetnek Új-Zélandtól kezdve, ahol egy „okos tanács” ajánlásai alapján alakítják a költségvetési politikát, egészen az Európai Unióig, ahol konkrét számszerű határértékeket, mint a 3%-os GDP-arányos hiányt és az 60%-os adósságrátát, vagy legújabban kiadási mutatókat alkalmaznak.

E folyamat részeként a politikusok a makroprudenciális megközelítés felé mozdultak el, próbálva saját kezüket megkötni, hogy elkerüljék a túlzott eladósodást és a fenntarthatatlan költségvetési politikákat. Magyarország különleges helyzetben van, mivel nem csak az EU szabályrendszerének kell megfelelnie, de saját, belföldi fiskális szabályai is vannak. Ez összetett helyzetet teremt, amelyben a politikusoknak kell manőverezniük a különböző előírások között.

Összességében a költségvetési politika és annak szabályozása fontos eszköze a gazdasági stabilitás fenntartásának. A különböző nemzetközi és hazai szabályozások célja, hogy egyensúlyt teremtsenek a politikai döntéshozatal szabadsága és a gazdasági felelősségvállalás követelményei között.

Az eurózónába való belépés folyamatában számos ország, köztük Németország, Franciaország, Ausztria és Olaszország esetében felmerült, hogy manipulálták a költségvetési hiányukat, vagy adott esetben a valóságtól eltérő adatokat közöltek. Ez a gyakorlat nem volt idegen a magyar költségvetési gyakorlattól sem, ahol szintén előfordultak hasonló esetek (például a 80-as években, 2005-2006-ban, de az elmúlt 14 évben is láttunk időnként trükkös megoldásokat).

Világpolitika és Közgazdaságtan: Hogy látod a magyar költségvetési hiány pályáját? Milyen kockázati tényezőt látsz a magyar költségvetés finanszírozásában?

László Csaba: A magyar költségvetési hiány és annak kezelése kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy a 2010-es évek elején a magyar kormány milyen körülmények között alakította ki fiskális politikáját. A 2008-2009-es globális pénzügyi válság nyomán kezdetben monetáris és fiskális lazításra került sor, melyet 2009 nyarán a görög adósságválság súlyosbodása követett. E válság világgossá tette Görögország csődhelyzetét, ami jelentős aggodalmat váltott ki Európában, különösen Németországban, ahol tudatosult, hogy a görög mentés elengedhetetlen a nyugat-európai bankok stabilitásának megőrzése érdekében.

A görög válság hatására 2009 második felében szigorúbb fiskális politikai irányvonal kezdődött Európában. Amikor 2010 júniusában a magyar kormány arra törekedett, hogy Brüsszel jóváhagyását elnyerje a költségvetési hiány növelésére, az Európai Unió ezt határozottan elutasította. Ebből a magyar kormány, különösen a miniszterelnök számára az volt a tanulság, hogy amíg a költségvetési hiány 3% alatt marad, addig relatív szabadságot élvezhetnek a költségvetési politika alakításában.

A költségvetési hiány kezelése mindig is kulcsfontosságú kérdés volt a gazdaságpolitikában, és a magyar költségvetés esetében különösen érdekes módon bontakozott ki az elmúlt évtizedek során. A 3%-os hiánycél eléréséhez számos intézkedés került bevezetésre, többek között a magánnyugdíjpénztárak államosítása, ami egyszeri, de látszólag [2] tartósan pozitív hatást gyakorolt a hiány mértékére, valamint különadók bevezetése is támogatta a hiány csökkentését.

A Covid-19 világjárvány kezdetén a magyar kormány első gazdasági válaszcsoomagja szigorúan visszafogott volt, részben azért, mert kezdetben úgy tűnt, hogy korlátozniuk kell magukat a költségvetési politika expanzív alkalmazásában. Azonban, amikor az EU 2021 közepén először 2022 végéig felfüggesztette a fiskális szabályokat, a magyar költségvetési politika is változásokon ment keresztül és az elővigyázatosság háttérbe szorult. Ebben az időszakban a magas költségvetési hiány jelentős része a választási költségekre is visszavezethető.

2022-ben az orosz-ukrán háború és a vele járó energiaválság, valamint az infláció gyorsulása miatt az EU tovább hosszabbította a fiskális szabályok felfüggesztését 2023 végéig. Ennek ellenére sok EU-tagállam, köztük Magyarország is, továbbra is jelentős költségvetési hiányokkal küzdött. A 2023-as év végén kiderült, hogy Magyarország költségvetési hiánya jelentősen meghaladta a korábban ígértet, a GDP-hez képest 6-6,5% körülire rúgott, ami ellentmondott az év során sugallt várakozásoknak, miszerint a hiány csökkenne.

A költségvetési politika és a választási ciklusok közötti összefüggés világosan látható a magyar példán keresztül, ahol a választási évben extra kiadásokat is végrehajtottak, mint például az egyszeri 6 hónapos fegyverpénz a fegyveres erők tagjainak vagy az előző évi SZJA-visszatérítés a gyermeket nevelő családok számára. Ezek az intézkedések rövid távon népszerűsíthetik a kormányzó pártot, de hosszú távon kihívásokat jelenthetnek a költségvetési stabilitás szempontjából. A személyi jövedelemadó (SZJA) visszatérítése során Magyarországon jelentős összegeket fizettek ki azok számára is, akik egyébként is elegendő jövedelemmel rendelkeztek. Ez a lépés nemcsak jelentős pénzügyi támogatást jelentett az érintetteknek, de fontos politikai intézkedés is volt. Az államadósság enyhe csökkenése, bár pozitívum, nem ellensúlyozza a fiskális óvatosság hiányából adódó kockázatokat.

2022-ben és 2023-ban a magyar költségvetést különösen nagy kihívások elé állította az energiaárak jelentős növekedése, ami az állami intézmények energiaszámláinak megugrásához vezetett, valamint a lakossági rezsitámogatások költségeit is jelentősen megnövelte. Ezek a tényezők együttesen nagy terhet róttak a költségvetésre, különösen 2022-ben.

Az emelkedő energiaárak és a költségvetési hiány mellett Magyarországon 2022-ben kialakult az úgynevezett ikerdeficit helyzet, ami magában foglalja a magas költségvetési hiányt és a kedvezőtlen külső mérleget, azaz a folyó fizetési mérleg hiányának növekedését. 2022-ben a folyó fizetési mérleg hiánya a GDP 8%-a felett volt, ami jelentős aggodalomra adott okot a befektetők és a gazdaságpolitika szempontjából egyaránt. E helyzet veszélyeztette az ország pénzügyi stabilitását és fenntarthatóságát.

A helyzet kezelése érdekében a kezdetben amatőr kommunikációs és szakmai hibák után a Magyar Nemzeti Bank szigorú monetáris politikát vezetett be (18%-os irányadó kamat), ami hozzájárult a gazdaság lehűléséhez és 2023-ban a recesszióba való átmenethez. Ez a szigorú politika hozzásegítette az országot a külső egyensúly javulásához, és csökkentette az ikerdeficit okozta kockázatokat, amihez jelentősen hozzájárult, hogy 2023-ra visszatértek az energiaárak egy konszolidált szintre. A 2023-ra bekövetkező helyzet javulása bizonyos mértékű megnyugvást hozott, és lehetőséget teremtett a gazdaságpolitika újraértékelésére, ahogy a nemzetközi és belföldi körülmények stabilizálódtak.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Mi a véleményed az új Stabilitási és Növekedési Paktumról? Szerinted hogyan fogja befolyásolni a hazai fiskális politikát?

László Csaba: A gazdaságpolitikai szabályrendszerek és az eurózónához való csatlakozás feltételei sokszínűek és összetettek. Az Európai Unióban a Maastricht-i Szerződés által meghatározott feltételek –, mint például az államadósság GDP arányosan maximum 60%-a, a költségvetési hiány a GDP 3%-a – alapvető irányelvek, amelyeket az eurózóna jelenlegi és leendő tagjainak egyaránt teljesíteniük kell. Ezeknél nem várható, hogy a közeljövőben jelentős módosításokon mennek keresztül. Politikailag sem hiszem, hogy vállalható lenne, hogy bárki is könnyebb feltételekkel csatlakozzon az eurózónához, mint a korábbi belépők.

Az EU-ban átlagban az államadósság a GDP 90%-a körül van, ami jelentős eltérést mutat a Maastricht-i kritériumoktól. Ennek fényében az új gazdaságpolitikai irányelvek egyre inkább arra összpontosítanak, hogy a kiadási növekedést korlátozva egy középtávú, fenntartható pénzügyi pályát biztosítsanak, ami különösen a magas adósságsszinttel rendelkező országok esetében vezethet csökkenő adósságpályához.

A magyar gazdaságpolitikai szabályok szerint, amennyiben gazdasági növekedés van, az államadósság arányának csökkennie kell a GDP-hez képest. Ez a megközelítés tükrözi azt a törekvést, hogy fenntartható költségvetési politikát folytassanak. Meg kell azonban jegyezni, hogy a 2021-es év bizonytalan körülményei között, mint például a Covid-19 korlátozások folytatása, és a 2020-as évben tapasztalt jelentős GDP-visszaesés után bekövetkező óhatatlan GDP növekedés nem feltétlenül indokolta az államadósság arányának mindenáron történő csökkentését.

Összességében, a gazdaságpolitikai szabályok és az eurózónához való csatlakozás feltételei dinamikusak és az adott gazdasági, politikai és társadalmi környezettől függően változó követelményeket támasztanak az országok előtt. A fiskális szabályok és a makroprudenciális politikák célja, hogy egyensúlyt teremtsenek a gazdasági stabilitás és a növekedés ösztönzése között, miközben lehetőséget biztosítanak a válságokra való reagálásra is.

Minden nagyon számszerű mutatónak megvan az a kockázata, hogy elkezdik manipulálni, ne adj Isten, elkezdenek hazudni. A magyar történetben mind a kettőre van példa az elmúlt 40 évből.

Világpolitika és Közgazdaságtan: Egy gyakorló pénzügyminiszternek mennyire kell tudnia jól kommunikálni? Hogyan értékeled kommunikációs szempontból a hazai gazdaságpolitikát? Lehetséges olyan helyzet, hogy a gazdaságpolitika helyes irányáról mást és másképp gondolok mégis úgy érezhetik, hogy bár szerintük nem ez a helyes irány, de mégis igazolódhat a kormány gazdaságpolitikája?

László Csaba: A hatékony kommunikáció alapelvei közé tartozik, hogy az üzenetek érthetőek, logikusak és mindenki számára világosak legyenek, biztosítva ezzel, hogy az üzenet célba érjen. A kommunikációs stratégiák és a hitelesség kulcsfontosságúak e folyamatban, különösen a gazdaságpolitikai kommunikáció területén, ahol a különböző érdekcsoportok és a nagyközönség bizalmának elnyerése és megtartása a cél.

Gyakran előfordul, hogy egy adott üzenetet a célközönség másként értelmez, mint ahogy azt a küldő szándékozta. Ez az értelmezési eltérés kihívásokat jelenthet, mivel az eltérő értelmezések bizonytalanságot és félreértéseket okozhatnak. A kommunikáció hiánya vagy az, ha az üzenetek nem konkrétak szintén problémát jelenthet, mivel az érintettek ezt úgy értelmezhetik, hogy a helyzet súlyosabb, mint ahogy azt a kommunikáció sugallja.

A kommunikáció hitelességét nagyban befolyásolja a közlő személy vagy intézmény hírneve, a korábbi kommunikációk sikeressége és az adott környezet. Például, ha egy pénzügyminiszter, aki hiteles és megbízható múlttal rendelkezik, azt állítja, hogy a költségvetési hiány a következő évben 3% alatt marad és ez korábban már többször is beigazolódott, akkor ez az állítás valószínűleg nagyobb bizalmat fog élvezni. Ez azonban nem garantálja a kommunikáció minden esetben való sikerességét, különösen, ha változó gazdasági körülmények között a költségvetési tervek gyorsan elavulhatnak.

A Covid-19 világjárvány alatt például a korábban várt költségvetési egyensúly jelentős hiányba fordult át szerte a világban, ami megkérdőjelezte a korábbi pozitív kommunikációs ígérek hitelességét. Ilyen körülmények között a kommunikációs stratégiák gyors alkalmazkodását és a változó helyzetre való reagálás képességét tesztelik, ami különösen fontos a pénzügyi stabilitás és a közvélemény bizalmának fenntartása szempontjából.

A költségvetési politika és annak kommunikációja kritikus szerepet játszik az állami gazdálkodás és a közvélemény bizalmának alakításában. A hitelesség ebben a kontextusban kulcsfontosságú, amit jól példáz a magyar költségvetési gyakorlat az elmúlt évek tükrében.

Korábban, amikor a pénzügyminiszter ígéreteket tett a költségvetési hiány alacsony szinten tartásáról, az előző sikeres évek alapján a közvélemény hajlamos volt elhinni ezeket az állításokat. Az ígérek, miszerint a hiány 3% alatt marad, vagy még inkább a hiány csökkenését és egyensúly elérését célzó megjegyzések hitelességet nyertek a múltbeli teljesítmény alapján.

Azonban a COVID-19 világjárvány és a következő évek gazdasági kihívásai alatt a költségvetési hiány kezelése és annak kommunikációja komoly próbatétel elé állította a magyar kormányt. Az eredetileg elfogadott, majd többször módosított költségvetési tervek – amelyek eleinte optimistának tűnő hiányprognózisokat tartalmaztak, de később jelentősen növekedtek – hozzájárultak a kormányzati kommunikáció hitelességének csökkenéséhez. Az ígérek szerint a hiány kontroll alatt marad például 2023-ban, ennek ellenére fokozatosan 3,5%-ról 6,5%-ra növekedett, ami jelentős eltérést mutatott a kezdeti prognózisoktól. De az idej, a parlament

által elfogadott hiány is idejét múlta. Először csak az elemzők, a piaci szereplők jelezték, hogy nem hisznek a 2,9%-os hiánycél teljesíthetőségében. A kormányzati vezetők kezdetben próbáltak hátrítani, de már februárban bevallották, hogy eszük ágában sincs a törvényben elfogadott hiánycélt betartani. A 2022-es és a 2023-as év ezért azt hiszem jó időre megint súlyosan csökkentette a költségvetési politika és az azt alakítók hitelességét.

Ez a helyzet rávilágít arra, hogy a költségvetési kommunikáció nem csupán az adott évi tervekről szól, hanem a kormányzati hitelesség és a közvélemény bizalmának megtartásáról is. Ha a valóságban a költségvetési teljesítmény jelentősen eltér a korábban kommunikált céloktól, az alááshatja a döntéshozók hitelességét és csökkentheti a közvélemény bizalmát. A költségvetési politikának és kommunikációjának tehát egyensúlyoznia kell a realiztikus tervezés és a rugalmasság, valamint a nyitottság és átláthatóság között, hogy hosszú távon fenntartható maradjon a közgazdasági stabilitás és a társadalmi támogatottság.

Mondom ezt én, akinek legalább két vihart kavart kommunikációs története volt. Egyszer zárt körben a Citibank vendégeként elmondtam valamit hétfőn, amit Járai Zsigmond akkori jegybankelnök szó szerint nyilvánosan elmondott három nappal korábban. Miután véget ért az ebéd a Citibanknál, másfél óra múlva felültem egy repülőre, kirepültem New Yorkba. Közben arról az ebédreől úgymond kiszivárgott, hogy mit „mondtam”, de ezt úgy sikerült kiszivároztatni és olyat adtak a számba, amiről, ha elérhető vagyok, kijelenthettem volna, hogy nem én mondtam. Miután 7 órán át repülőn voltam, közben bezárt a piac és mire kiértünk New Yorkba, volt 500 nem fogadott hívásom, és azzal fogadtak, hogy Csaba, amíg a repülőn ültél, összedőlt a forint.

A velem lévő sajtófőnököm és az államadósság-finanszírozás nemzetközi részével foglalkozó vezetőnk megerősítettek: nem mondtam semmi olyat, ami indokolja az eseményeket, de teljesen érdektelen volt utólag. Ebben a helyzetben mit lehet csinálni? A személyi hitelesség fontos, nyilván elmondjuk, nem így értettük, meg nem úgy, meg lehet kamatot emelni. De ha valami félrecsúszik, akkor utólag már sokszor késő magyarázkodni.

A kommunikáció ezért alapvető a mi szakmánkban. A Pénzügyminisztériumban az volt a szokás, amikor '86-ban beléptem, hogy részben fizetéskiegészítési céllal – és ez nem volt kimondva, de valószínűleg gyakorlási céllal – a legtöbbünket elküldtek, önként, persze, mérlegképes könyvelő képzésre tanítani. Két-három-négy évig 40-50 éves családanyáknak tanítottam politikai gazdaságtant és egyéb gazdasági ismereteket. Ez nagy rutint adott, aminek később nagy hasznát vettem. Nem egy nagy tétel, de folyamatosan gyakoroltatva voltam éveken keresztül, hogy meg merjek 20-30 ember előtt szólalni. Ez nem magától értetődő egy végzős egyetemistánál. Nekem ez szerintem nagyon sokat segített és még ennek ellenére is belekerültem kommunikációs csapdába.

Amikor az ember a tizedik TV interjút adja például Richard Questnek a CNN-en, vagy amikor a füledbe dugott fülesen át hallod a kérdést, mögötted a J.P. Morgan teljes, 200 fős dealing roomja az ezzel együtt járó zajjal, és közben veled szemben áll egy nő, aki angolul szegezi neked a kérdéseket és értelmes szakszerű válaszokat kell adnod, az komoly kommunikációs kihívás. Mondjuk ezzel pont nem volt probléma.

Köszönjük a beszélgetést!

Grébel Szabolcs – Trautmann László

Jegyzetek

- [1] Az interjúban hivatkozott szerzők által írt könyv: Blejer, M., & Cheasty, A. (1992). How to measure the fiscal deficit. *Finance and Development*, 29(3), 40-42. Bléjer, M. M. I., & Cheasty, M. (Eds.). (1991). *How to measure the fiscal deficit*. International Monetary Fund
- [2] Egy hosszú Közgazdasági Szemle cikkben mutattam be, hogy a kimutatott hiánycsökkenéssel szemben ott van a senki által nem becsült, bemutatott nyugdíj növekedés többletköltsége és valójában az állam hosszú távú kötelezettségei még nőttek is 2011 óta. 2018. szeptember (p. 861-902.)