



International Center for Economic Growth
Európai Központ

Vélemény Nr. 20



1118 Budapest, Dayka Gábor utca 6/B

Tel: (1) 248-1160 *E-mail:* office@icegec.hu *Honlap:* www.icegec.org



International Center for Economic Growth

Európai Központ

ICEG VÉLEMÉNY XX

Gáspár Pál : Versenyképesség és államháztartás

Budapest 2005. március

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|---|-----------|
| <i>BEVEZETÉS</i> | <u>4</u> |
| <i>I. A MAGYAR GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGÉNEK ALAKULÁSA</i> | <u>5</u> |
| <i>II. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS VERSENYKÉPESSÉGRE HATÓ ADOTTSÁGAI</i> | <u>10</u> |
| <i>III. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HELYZETE ÉS A GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGE KÖZÖTTI KAPCSOLAT</i> | <u>13</u> |
| <i>IV. ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM: AZ ELEMEEK KAPCSOLÓDÁSA ÉS A LÉPÉSEK IDŐBELI CSOPORTOSÍTÁSA A VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN</i> | <u>15</u> |

BEVEZETÉS¹

1. A tanulmány az ICEG Európai Központ véleményét tartalmazza a magyar gazdaság versenyképessége és az államháztartás helyzete közötti kapcsolatáról. A tanulmány szerzői szerint szoros és több csatornán keresztül érvényesülő kapcsolat mutatható ki a versenyképesség elmúlt években tapasztalt romlása és az államháztartás helyzetének alakulása között.

2. A tanulmány röviden bemutatja, hogy miképpen alakult a hazai gazdaság versenyképessége az elmúlt években a parciális és átfogó versenyképességi mutatók alapján, összevetve a versenyképesség változását a főbb vetélytársakéval. Ezt követően nemzetközi összehasonlításban prezentálja a magyar államháztartás főbb adottságait, különös tekintettel a versenyképességi indikátorokra hatást gyakorlóakra. A harmadik fejezet mutatja be a kapcsolatot a versenyképességi és államháztartási mutatók között, elemezve azokat a csatornákat, amelyeken keresztül az államháztartás stock és flow pozíciója hat a versenyképesség alakulására. A tanulmány zárófejezete röviden leírja, hogy miképpen segíthetné az államháztartás szerkezeti reformja a versenyképesség erősítését.

3. A tanulmány alapvetően leíró, normatív jellegű, az államháztartás és a versenyképesség helyzete közötti kapcsolatokat kívánja bemutatni. Pozitív közgazdasági gondolkodást a tanulmány zárófejezete tükröz, ahol az államháztartási kiigazítás kívánatosnak tartott elemei jelennek meg. A tanulmány erőteljesen épít az ICEG Európai Központ keretében az elmúlt két évben elkészített, illetve jelenleg készülő államháztartási és versenyképességi anyagokra.

¹ A tanulmány a „Pénzügyi csúcstalálkozó: 10 éves a „Bokros-csomag” konferencia háttéranyagának készült

I. A MAGYAR GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGÉNEK ALAKULÁSA

A versenyképesség változását lehet résztényezőkből (kínálati megközelítés), illetve részpiacokból (keresleti megközelítés) kiindulva elemezni. A kínálati oldalon általában a termékegységre jutó munkaerőköltséget vagy az ár-versenyképességet, a keresleti oldalon export/import arányt, illetve piaci részesedést szokás figyelembe venni. Tanulmányunkban a magyar export EU piacokon belüli relatív részesedését, valamint a termékegységre eső munkaerőköltségek, illetve az ár- és profit alapú reálárfolyam mutatókat prezentáljuk.

A versenyképességi mutatók közül átfogóbb értékelést adnak a lisszaboni indikátorok, amelyek egyik alapja az „új növekedési elméletek”, melyek a növekedés meghatározó hosszú távú kínálati tényezőit hangsúlyozzák: a foglalkoztatás és beruházás mellett a humán tőke kínálatát, a fizikai tőke minőségét, valamint a többi tényező által nem magyarázott termelékenységek javulását. A gazdasági növekedés kínálati tényezői szerepelnek a lisszaboni indikátorok között is, amelyek a versenyképesség mérését szolgálják.

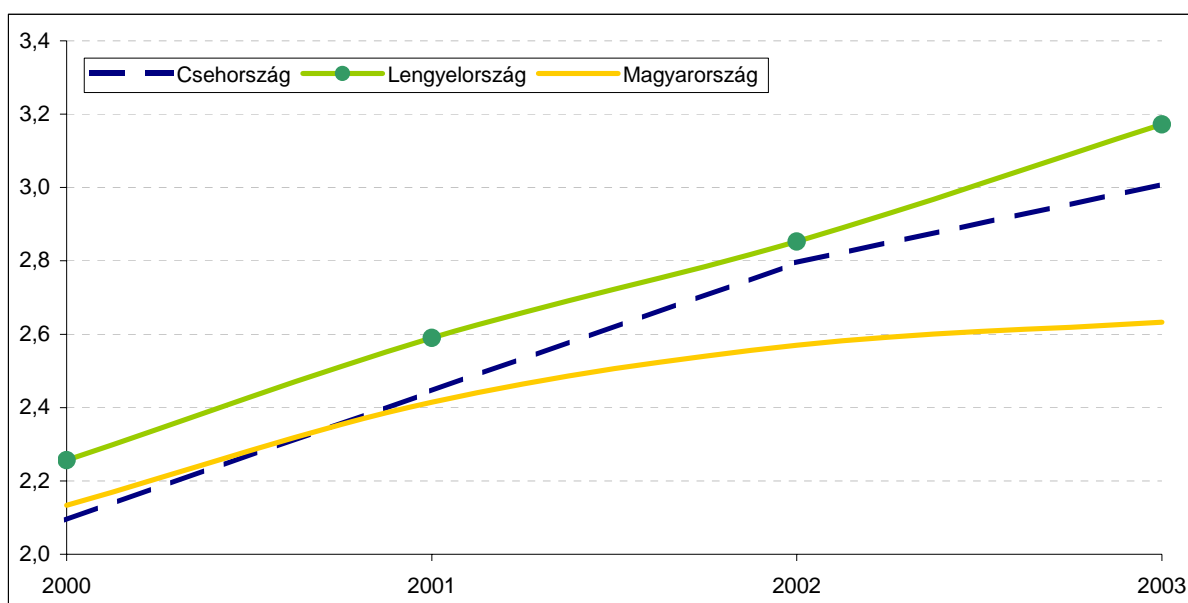
Végezetül a versenyképességet szokás tág, több tényezőt megfelelő súlyozással figyelembe vevő indexek segítségével is mérni. Ilyen például a World Economic Forum (WEF) indexe, amely növekedési versenyképességi (GCI) és üzleti versenyképességi (BCI) indexekből áll. A GCI a fenntartható növekedés kilátásait meghatározó tényezőket tartalmazza, három alindexet súlyozva: technológiai index, a közintézmények működésének indexe és a makrogazdasági környezet indexe². A BCI mérése mikrogazdasági szintű alapokra építkezik: egyik összetevője a vállalati működés és stratégia komponense, amelynek elemei pl. a vállalati innováció, a marketing, az alkalmazottak képzése, menedzsment mutatói. A másik komponens a nemzeti üzleti környezet index, amely négy alindexből áll: a tényező-ellátottság (input feltételek), a keresleti tényezők, a kapcsolódó és támogató ágazatok, valamint a vállalati stratégia és versenyképesség alindexeiből. A komplex mutatók alapján történik meg az országok rangsorolása a versenyképességi pozíció alapján.

I.1. PIACI RÉSZESEDÉS VÁLTOZÁSA

A magyar gazdaság nyitottsága kiemelkedően magas a visegrádi államok között és ez az export gyors növekedésével párosult az 1995-2001 között köszönhetően a belföldi kereslet kordában tartásának, a beáramló tőkebefektetések exportkínálatot bővítő hatásának, valamint a hiteles és kiszámítható árfolyamrendszernek. Magyarország részesedése az EU-15 importjában jelentősen növekedett, elérve 2001-re a 1,5 százalékot. A versenyképesség erősödését mutatta továbbá az iparágban belüli kereskedelem magas aránya és a magasabb hozzáadott értékű termékek exportjának növekedése. Ezzel együtt az exportnövekedés jelentős részét az alacsony hozzáadott értékű (vámszabadterületi) összeszerelő tevékenység adta, amit jelzett pl. az alkatrészimport jelentős növekedése, a teljesen új (1995 előtt az exportból hiányzó) termékek megjelenése. A kivitel-növekedés egy jelentős részénél a versenyképesség egyetlen (olcsó és termelékeny munkaerő) eleme játszott szerepet.

² A *technológiai index* három összetevőből áll: az innováció (mint az adott nemzetgazdaság autonóm innovációs képessége), az infokommunikációs technológiák (IKT) és a technológiai transzfer-befogadó képesség alindexeit tartalmazza. A *közintézmények működésének indexe* a szerződések és jogszabályok, illetve a korrupció alindexeiből áll össze. A *makrogazdasági környezet index* a makrogazdasági stabilitás, a kormányzati költségek/pazarlás és az ország hitelbesorolásának alindexeiből áll össze.

1. grafikon
Csehország, Lengyelország és Magyarország piaci részesedése az EU-15 importjából



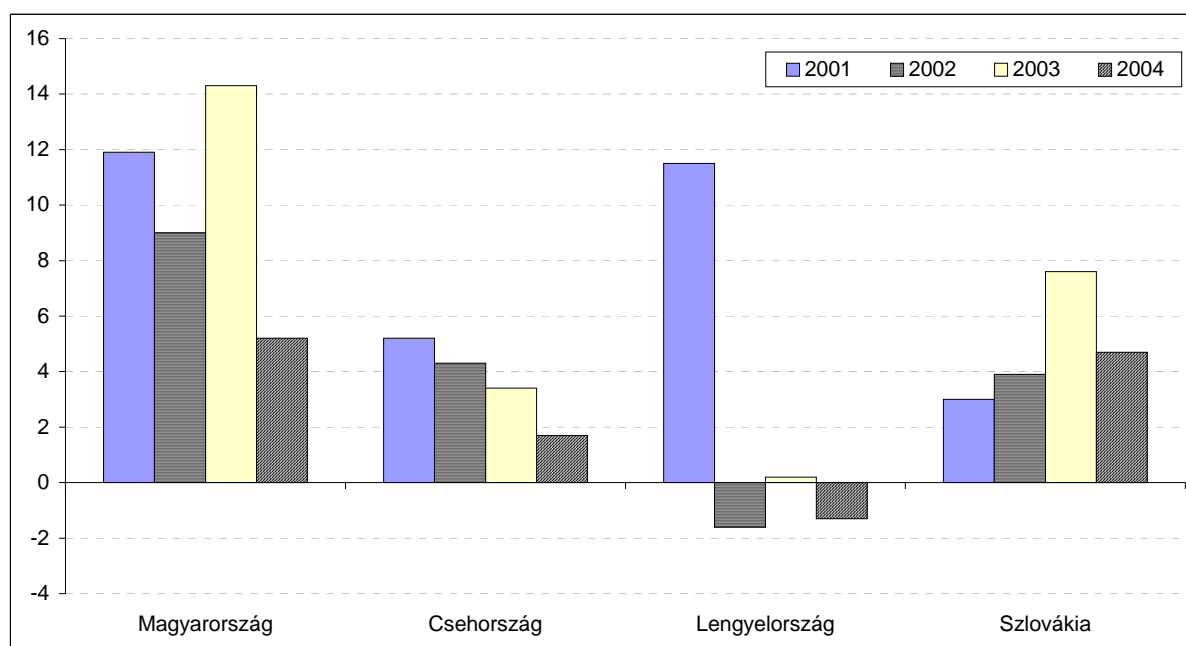
Forrás: Eurostat (2004)

A piaci részesedés növekedése 2002-től kezdődően megtorpant és relatíve csökkent Magyarország részesedése az EU teljes importjában, különösen összevetve a többi visegrádi állammal, illetve egyes távol-keleti exportőrökkel.

I.2. A PARCIÁLIS VERSENYKÉPESSÉGI INDEXEK

A parciális versenyképességi indikátorok közül a termékegységre jutó munkabér-költség (ULC) és a profit alapú reálárfolyam mutatókat értékeljük. A termékegységre eső munkabérek az elmúlt években hazai valutában és euróban is erőteljesen emelkedtek, jelentősen meghaladva a főbb vetélytársak indexének változását. Ebben szerepet játszott a nominális bérek dinamikus növekedése, a munkatermelékenység 2001-et megelőzőnél lassúbb ütemű növekedése, valamint a forint árfolyamának nominális stabilitása, esetenként felértékelődése. Az ULC alapján vett versenyképesség számottevően romlott a többi újonnan csatlakozott állammal szemben, mert ott kedvezőbben alakult a bérek és termelékenység közötti dinamika, vagy a hazaitól eltérő volt a nominális árfolyam alakulása.

2. grafikon
A termékegységre eső munkabéreköltségek százalékos változása



Forrás: Eurostat (2004)

A profit alapú reálárfolyam mutató az egyik legösszetettebb parciális versenyképességi mutató, amely egyszerre tükrözi az ár- és a költség alapú versenyképesség alakulását. A profit alapú reálárfolyam mutató alakulása jelzi azt is, hogy a vállalati szektor nyereségessége miképpen változik időben. A profit alapú reálárfolyam mutató az elmúlt években (a kedvező tavalyi folyamatok ellenére) jelentősen felértékelődött, köszönhetően annak, hogy mind az ár- mind a költség alapú versenyképesség romlott Magyarországon. A profit alapú reálárfolyam mutató felértékelődése a vállalatok nyereségtartalmának csökkenését is jelzi, ami hosszú távon nem fenntartható és megjelenik a beruházások csökkenésében és a versenyképesség romlásában.

I.3. A VERSENYKÉPESSÉG A LISSZABONI INDIKÁTOROK FÉNYÉBEN

A lisszaboni indikátorok között Magyarország helyzete a többi újonnan csatlakozott, illetve kevésbé fejlett európai állammal összevetve vegyes. Az alábbi táblázat számszerűen mutatja Magyarország relatív pozícióját a lisszaboni indikátorok alapján, ahol a magyar teljesítményt öt új EU-tagországgal – Csehország, Észtország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia –, valamint három kohéziós országgal (Írország, Portugália és Spanyolország) vetjük össze. A versenyképességi tényezők közül a foglalkoztatási ráta szintje a legkritikusabb: a foglalkoztatás közel 7 százalékponttal marad el az EU-15 átlagos foglalkoztatási szintjétől és csak a magas munkanélküliséggel rendelkező szlovák és lengyel adatokhoz áll közel.

1. táblázat
Magyarország relatív pozíciója a főbb liszaboni indikátorok szerint (2003)

| | CZ | EE | HU | PL | SK | SI | EU-15 | EU-25 | IE | P | E |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| GDP/fő PPS | 63,4 | 47,0 | 55,0 | 42,5 | 48,3 | 70,8 | 100,0 | 91,7 | 132,5 | 74,4: | 98,8: |
| Foglalkoztatási ráta | 64,7 | 62,9 | 57,0 | 51,2 | 57,7 | 62,6 | 64,4 | 62,9 | 65,4 | 67,2 | 59,7 |
| Humán erőforrás-költés | 4,2 | 5,5 | 5,1 | 5,5 | 4,0 | n.a | 5,1 | 5,1 | 4,5 | 5,9 | 4,4 |
| Üzleti beruházás/GDP | 21,5 | 24,6 | 19,8 | 15,5 | 23,2 | 23,8 | 17,2 | 18,0 | 18,7 | 18,4 | 22,1 |
| IT-költés/GDP | 3,8 | 3,4 | 2,9 | 2,2 | 2,8 | 2,1 | 3,0 | n.a. | 1,8 | 1,9 | 1,6 |
| K+F kiadás/GDP | 1,2 | 0,8 | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 1,6 | 2,0 | 1,9 | n.a. | n.a. | n.a. |
| Munkatermelékenység/fő | 61,1 | 48,1 | 62,7 | 50,3 | 56,3 | 70,7 | 100,0 | 93,0 | 127,2 | 66,4 | 103,9 |

Forrás: Eurostat (2004)

A foglalkoztatási ráta nem csak a pillanatfelvétel, de az idősoros kimutatás alapján is kedvezőtlenül alakul. Emellett a K+F- és az IT-költés szintje, illetve – a felzárkózás jelenlegi szakaszában – a beruházási ráta is elmarad a kívánatos szinttől. A humán erőforrás-költésnek ugyanakkor nem a nagyságával, hanem a szerkezetével van probléma, a munkatermelékenység pedig viszonylag kedvező a versenytárs-országokhoz képest.

I.4. VERSENYKÉPESSÉGI POZÍCIÓ AZ ÁTFOGÓ INDEXEK ALAPJÁN

A WEF indexek szerint a hasonló fejlettségű új EU-tagországok (EU-8)³ között Magyarország pozíciója enyhén romló. A növekedési versenyképességben az EU-8 országok között az ezredfordulón Magyarország még a legjobb helyezéért volt versenyben Szlovéniával, illetve Észtországgal – a 2004-es rangsorban azonban már a fenti két ország mellett Litvánia egyértelműen megelőz bennünket, és Csehország, illetve Szlovákia is alig marad el tőlünk. Ezzel egyidejűleg a 30. hely környékéről a 39-re csúszunk vissza a 104 ország rangsorában. Magyarország – hasonlóan a többi EU-8 tagállamhoz – viszonylag jól teljesít a technológia szempontjából (29. hely), közepes a közintézmények indexében mutatkozó teljesítményünk (37. hely), miközben aggasztó a lemaradásunk a makrogazdasági környezet indexében és a makrogazdasági környezet minden metszetben kedvezőtlen hatást gyakorolt Magyarország versenyképességére (a makrogazdasági környezet szerinti rangsorban Magyarország az 55-ik és a legrosszabb az EU-8 országok között).

2.táblázat
Magyarország és a kiválasztott országok versenyképességi sorrendje

| Ország, országcsoport | Versenyképességi mutató | 2002 | 2004 |
|-----------------------|----------------------------------|------|------|
| Magyarország | Növekedési versenyképesség (GCI) | 29 | 39 |
| | Makrogazdasági környezet | 49 | 55 |
| V-4 átlag | Növekedési versenyképesség | 40 | 46 |
| | Makrogazdasági környezet | 57 | 50 |
| Észtország | Növekedési versenyképesség | 27 | 20 |
| | Makrogazdasági környezet | 46 | 30 |
| EU-8 átlag | Növekedési versenyképesség | 37 | 39 |
| | Makrogazdasági környezet | 53 | 43 |

Forrás: World Economic Forum: The Global Competitiveness Report kötetei (2002-2003 és 2004-2005)

³ Az új tagállamok Málta és Ciprus kivételével

Hasonló trendet mutat az üzleti versenyképesség indexe is: 2001-ig Magyarország évről évre előrelépett a rangsorban (a 27. helyig), pozíciója azóta romló, és 2004-ben már csak a 40. helyet foglalja el.⁴ Az index jelzi, hogy ebben a nemzeti üzleti környezet mellett a vállalatok környezettől független versenyképesség-romlásának is fontos szerepe van: a klaszter-típusú fejlődés gyengése, a szervezeti tényezők (marketing, vevőorientáltság, hatáskörök delegálása) hiányosságai jelentős versenyhátrányt okoznak.

⁴ Ebben az összevetésben Észtország, Szlovénia és Litvánia mellett Csehország és Szlovákia is Magyarország előtt foglal helyet.

II. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS VERSENYKÉPESSÉGRE HATÓ ADOTTSÁGAI

A versenyképesség szempontjából az államháztartás flow és stock mutatói, kiadási és bevételi szerkezete egyaránt fontos tényezők.

1. A hazai államháztartás egyik sajátossága a kiugróan magas redisztribúció, a jövedelmek túlzott mértékű újraelosztása. A magyar államháztartás kiadási oldala 2003-ban elérte a GDP 50%-át, ami közel 10 százalékponttal haladta meg a csatlakozó országok, 4 százalékponttal pedig az euró-övezet és közel 12 százalékponttal az OECD államok átlagát. Az újraelosztás a nemzetközi összevetés mellett elsősorban a gazdaság fejlettségéhez képest magas: az állam a hasonló fejlettségű országokkal összevetve sok jövedelmet és rossz szerkezetben von el a gazdaságtól.

2. A magas redisztribúció mellett probléma a kiadások szerkezete, mert egyes kiadások a gazdaság fejlettségéhez képest nemzetközi összevetésben is magasak, míg mások elmaradnak a növekedés és jövedelemelosztás szempontjából kívánatos mértéktől. Sajátos módon magas az állam által nyújtott szubvenciók mértéke: 2003-ban a GDP közel 5%-át költötte el az államháztartás, ami az euró-övezet és OECD átlag 4-5-szöröse⁵. Hasonlóan magas a transzferek részesedése a GDP-n belül, különösen a többi fejlett gazdasággal összevetve.

3. A hazai államháztartás egyik krónikus problémája, hogy túlzott az állami szektorban foglalkoztatottak köre: a hazai munkaerő 25%-át foglalkoztatja az államháztartás, ami több százalékponttal haladja meg a fejlett és csatlakozó államok átlagát, bár az adatot kissé felfelé torzítja az alacsony hazai foglalkoztatási ráta. Az állami alkalmazottak magas száma jelentősen növeli az állami kiadásokat, miközben a hatékonyság és termelékenység alapján nem indokolt, hogy magasabb az állami szektorban alkalmazottak átlagos jövedelme, mint a magánszektorban.⁶

4. A túlzott állami foglalkoztatással van összefüggésben, hogy a kormányzati fogyasztás a GDP 10%-át teszi ki és ezen belül az állami alkalmazottak bére és bérjellegű kiadásai elérik a fejlett országok szintjét. Ugyanakkor a gyakran hangoztatott érvekkel szemben az államháztartás beruházási és kamatkidásai ma már nem térnek el szignifikánsan az európai adatoktól: a beruházások esetében a magasabb szintet a felzárkózás indokolná, a kamatkidadásoknál pedig rávilágít arra, hogy korlátozott a deficit-csökkentés lehetősége a várható kamat-konvergencia mellett is.

Funkciók szerint csoportosítva a kiadásokat szembetűnő, hogy - a kedvezőtlen struktúra mellett - a fejlett országoknál alacsonyabb az oktatási és egészségügyi kiadások GDP arányos szintje annak ellenére, hogy számos elemzés mutatta ki a pozitív korrelációt az egészségügyi és oktatási kiadások nagysága és a gazdasági növekedés között. Hasonlóképpen a fejlett országoknál alacsonyabb GDP arányosan az állami beruházások, és a közösségi szektor kutatás-fejlesztési kiadásainak nagysága.

⁵ Ugyanakkor a teljes képhez az is hozzátartozik, hogy a hasonló fejlettségű új tagállamokban (EU-8), ezen belül elsősorban Lengyelországban az európai átlagot meghaladó mértékű az állami támogatások szintje.

⁶ Miközben az államháztartáson belül sok magasán képzett szakemberre van szükség, akik jövedelme meghaladhatja a piaci jövedelmeket, de ha ez az átlagra is igaz, akkor ez már súlyos aránytalanságra és torzulásokra utal.

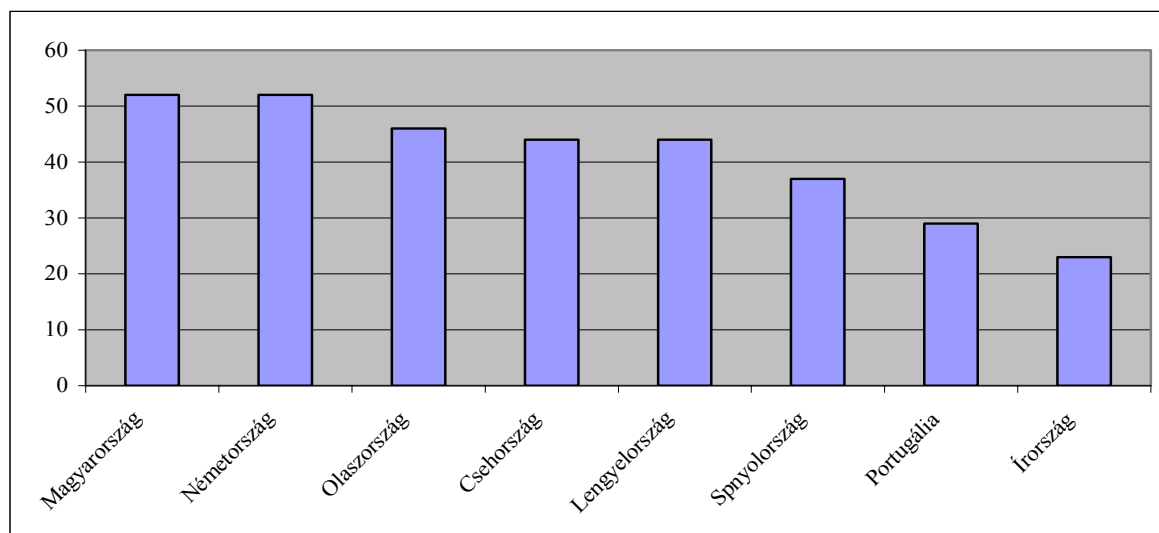
3. táblázat
Néhány fontosabb GDP arányos adat az államháztartásról

| | Adósság/GDP | Deficit/GDP | Kiadás/GDP | Bérjellegű kiadások/GDP |
|--------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------------------|
| EU-25 | 63,3 | -2,8 | 48,4 | 10,5 |
| EU-15 | 64,3 | -2,7 | 48,5 | 10,4 |
| CSEHORSZÁG | 37,8 | 6,5 | 54,9 | 11,5 |
| ÉSZTORSZÁG | 5,3 | 3,1 | 35,8 | 10,5 |
| LENGYELORSZÁG | 45,4 | -3,9 | 47,5 | 11,3 |
| MAGYARORSZÁG | 59,9 | -6,2 | 49,8 | 12,5 |
| SZLOVÁKIA | 42,6 | -3,7 | 39,2 | 8,8 |
| EU-8 ÁTLAG | 32 | -2,7 | 42,2 | 10,2 |
| SPANYOLORSZÁG | 50,7 | 0,4 | 39,6 | 10,3 |
| PORTUGÁLIA | 60,3 | -2,8 | 47,7 | 11,1 |
| GÖRÖGORSZÁG | 109,9 | -4,6 | 47,1 | 14,5 |
| KOH-3⁷ ÁTLAG | 73,6 | -2,3 | 44,3 | 11,9 |

Forrás: Eurostat (2004), EU DG ECFIN (2004)

5. A magas redistribúció következtében elkerülhetetlen, hogy magas legyen az adó- és járulékszint is. Magyarországon a többi újonnan csatlakozott állammal és a kohéziós országokkal összevetve magasnak tekinthetők a nominális adókulcsok a közvetlen adók (elsősorban SZJA), a közvetett adók (általános forgalmi adó) és a társadalombiztosítási járulékok tekintetében. Emellett Magyarországon az adók szerkezete is problémás, abban a tekintetben, hogy alapvetően a munkát terhelő adók magasak, a tőkét, tőkenyereséget terhelők kimondottan alacsonyak, vagy nem is léteznek (pl. vagyonadó, ingatlanadó, kamatadó). Ez jelentős eltérés más, fejlett országoktól, és lehetetlenné teszi a munkát terhelő adók csökkentését és egy igazságosabb, méltányosabb adóterhelés megvalósítását. Miközben az adóelkerülés és adócsalás következtében az effektív és törvény szerinti adókulcs eltérnek egymástól, a magas adó- és járulékszint teljesítményt csökkentő, munkaerő kínálatot visszafogó hatással bír, megjelenik a foglalkoztatási ráta, a munkatermelékenység kedvezőtlen alakulásában.

3. grafikon
Az adóék (tax wedge) alakulása néhány EU gazdaságban 2003-ban



Forrás: OECD (2003)

⁷ KOH-3: Görögország, Spanyolország, Portugália

6. Az adó- és járulérendszer torzító hatásai közül kiemelendő a társadalombiztosítási járulék szint, valamint az európai összevetésben is magasnak tekinthető adóék (tax wedge). A társadalombiztosítási járulék szintje közel 7 százalékponttal haladja meg az EU-15 átlagos és közel 10 százalékponttal az OECD átlagos értékét és jóval magasabb, mint a Magyarországgal azonos vagy közel hasonló fejlettségű EU-8 és kohéziós államokban. A magas nominális adókulcsok és társadalombiztosítási járulékok következtében az adóék jelentősen meghaladja mind az EU-15 mind a kohéziós államok átlagát: a hasonló örökség és problémák miatt ebben a tekintetben nincs számottevő eltérés a visegrádi államok között.

7. Adórendszert alapvető torzulások jellemzik: egyoldalúan a fedezeti elv teljesítésére koncentrálnak, és hiányoznak belőle azok az elvek, mint a vertikális és horizontális méltányosság, a hatékonyság és átláthatóság, egyszerűség, stb. A mai adórendszer jelentős teljesítménykorlátozó hatást gyakorol a gazdasági szereplőkre, gátolja a növekedés kínálati tényezőinek felhalmozását, ösztönzi az erőforrások pazarló felhasználását.

8. Az államháztartás további problémája, hogy a kiadási oldalakon finanszírozhatatlan szerkezetű rendszereket működtet. Az egészségügy, az oktatás, a közigazgatás, az önkormányzati rendszer mai szerkezete, intézményi-tulajdonosi és finanszírozási szerkezete növekvő finanszírozási igényeket, romló hatékonyságot és szolgáltatási színvonalat eredményez. Az alrendszerek működésének fenntarthatósága és finanszírozhatósága egyaránt kérdéses a mai szerkezetben, és elkerülhetetlen egy átgondolt, nem „fünyíróelven” működő kiadáscsökkentés.

9. A hazai államháztartás egyik fő problémája a folyamatosan újratermelődő és nemzetközi összevetésben is magas államháztartási hiány. A hiányon belül különösen súlyos problémát jelent, hogy az elmúlt években az elsődleges egyenleg GDP arányosan közel 4 százalékponttal romlott és a meghatározó szerepet játszotta a deficit növekedésében. A deficit mögött alapvető szerkezeti problémák állnak, amelyek kezelése nélkül a kedvező ciklikus feltételek mellett is növekszik az államháztartás hiánya. A magas elsődleges hiány miatt a deficit csökkentése nem lehetséges a nominális kamatok csökkentésével, mert a kamatkidadások GDP arányos értéke alacsony. A költségvetési deficit súlyos feszültségek forrása a monetáris és fiskális hatóság együttműködésében, és az árfolyam és inflációs sokkok egyik generálója.

10. Az államháztartás sajátossága az adósság/GDP ráta növekedése, ami Magyarországon jelentősen meghaladja az újonnan csatlakozott államok átlagos szintjét. Emellett kedvezőtlen az adósság dinamikája is: szemben a stagnáló vagy csökkenő többi EU-8 állammal, szintje 2001 óta növekszik, és idén meghaladhatja a maastrichti referenciaértéket. A növekedésben az elsődleges deficitnek, valamint a deficiten kívüli adósságelemek felhalmozódásának van meghatározó szerepe. Figyelembe véve az alacsony inflációt, valamint a reálkamatlábak és gazdaság reálnövekedése közötti eltérést, az adósság stabilizálása rendkívüli erőfeszítéseket és erőteljes elsődleges egyenleg korrekciót igényel. Az adósság magas szintje mellett annak finanszírozása is egyensúlyi feszültségek forrása: a külföldiek erőteljes részvétele a finanszírozásban magas kamatfelár fenntartását igényli és hozzájárul az árfolyam instabilitásához.

III. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HELYZETE ÉS A GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGE KÖZÖTTI KAPCSOLAT

Az államháztartás felsorolt adottságai hatnak a versenyképességre: a következő táblázat jelzi, hogy az államháztartás szerkezeti, mikro- és makroszintű adottságai hol befolyásolják a versenyképességi mutatók alakulását.

4. táblázat
Az államháztartás hatása a versenyképességre

| | Redistribúció | Járadékszint és adók | Adórendszer | Oktatási rendszer | Állami alkalmazottak száma | Deficit | Adósság | Közösségi I és K+F | Kormányzati C nagysága |
|--|---------------|----------------------|-------------|-------------------|----------------------------|---------|---------|--------------------|------------------------|
| 1. Piaci részesedés (export növekedés) | | | | | | X | X | X | X |
| 2. Parciális indikátorok | | | | | | | | | |
| --ULC | X | X | | | X | X | | | |
| -Ár- és profitalapú reálárfolyam-index | | | X | | X | X | X | | |
| 3. Lisszaboni indikátorok | | | | | | | | | |
| --foglalkoztatás | X | X | X | X | X | | | X | X |
| --humán tőke | | X | | X | | | | X | |
| --termelékenység | X | X | | X | X | | | | X |
| --fizikai tőke, K+F | | | X | X | | X | X | X | |
| 4. Összetett indexek (WEF) | | | | | | | | | |
| --GCI | X | | | | X | X | X | X | X |
| --BCI | | X | X | X | X | X | X | | |

Röviden érdemes bemutatni, hogy miképpen hatnak a versenyképesség egyes mutatóira az államháztartás sajátosságai. A parciális versenyképességi mutatók közül a piaci részesedés alakulása az államháztartás egyensúlyi helyzetétől függ. A kormányzati deficit és fogyasztás nagysága és növekedése kedvezőtlenül hat a piaci részesedésre, mert növeli a kereskedelembe kerülő (tradable) javak iránti hazai keresletet, valamint általában növeli a kereskedelembe nem kerülő javak iránti keresletet a tradable árukkal szemben. Ezzel szemben a közösségi beruházások és a kutatás-fejlesztési kiadások alacsony szintje kínálati oldalról korlátozza az export és a piaci részesedés növekedését, különösen ha az export szerkezete függ a magasabb hozzáadott értékű áruk és szolgáltatások kínálatától. Végezetül a magas adósságállomány is kedvezőtlenül hathat a piaci

részesezésre, mert ez finanszírozási szükségletet, akár jelentős kamatfelárat, külföldi megtakarításból történő finanszírozás esetén az árfolyam felértékelődését, vagy instabilitását eredményezi.

A WEF növekedési indexe a technológia adaptációs képességet és a makrogazdasági környezet alakulását méri. A makrogazdasági stabilitás szempontjából a kedvezőtlen az államháztartási deficit és az államadósság szintje és ennek makrogazdasági hatásai (árfolyam- és infláció volatilitása, kamatfelár, stb.). A magas redisztribúció, az állam fogyasztási kiadásai és az emiatt is alacsony közösségi beruházások és kutatás-fejlesztési kiadások a technológia adaptációs készséget, a magánszektor autonóm beruházásait korlátozzák. Az alacsony redisztribúcióval jellemzett gazdaságokban kisebb a költségvetési kiadások finanszírozásának igénye, több forrás marad a magánszektor beruházásainak finanszírozására.

Érdemes a versenyképességi indikátorok és államháztartási tényezők közötti kapcsolatot úgy is megnézni, hogy az államháztartás adottságai melyik versenyképességi indexre hatnak. A redisztribúció szintje miatt magas járulékok és adóék növeli az egység munkaerőköltséget⁸, rontja a lisszaboni indikátorokat, különösen a foglalkoztatást, a humán tőkét és a termelékenységet⁹. A járulékszint és adóék rontja az ország versenyképességi besorolását az összetett indexek esetében is: pl. a BCI indexnél rontja a vállalkozások befektetési környezetét, csökkenti a beruházásokat és gátolja a gazdaság növekedését.

A költségvetési deficit elsősorban a versenyképesség makroszintű indexeire és a parciális versenyképességi indikátorokra hat negatívan. Az előbbire elsősorban a makrogazdasági stabilitás megbontásával, míg az utóbbira a költségvetési deficit finanszírozásából következő inflációs hatásokkal, illetve a megnövekedett árfolyam-volatilitással. A költségvetési deficit makrogazdasági hatásai megjelentek a költség- és az áralapú reál árfolyammutatók felértékelődésében. Hosszabb távon a magas államháztartási deficit rontja a lisszaboni indikátorok közül a fizikai tőke minőségi és mennyiségi kínálatát (a kutatás-fejlesztési kiadásokat és a beruházási rátát) a jól ismert összefüggéseken (kiszorítási hatás, kamatfelár, árfolyam volatilitása) keresztül.

⁸ Különösen abban az esetben, ha jelentős nominális jövedelemkiáramlás következik be a gazdaságban, amely meghaladja a termelékenység növekedését.

⁹ A foglalkoztatásnál az adóék a formális gazdaságon belüli foglalkoztatást mérsékli, a humán tőkére a kisebb oktatási költségen keresztül hat. A járulékszint a termelékenységet is korlátozza, mert gátolja a hatékonyság növekedését, a potenciális termelés elérését.

IV. ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM: AZ ELEMELK KAPCSOLÓDÁSA ÉS A LÉPÉSEK IDŐBELI CSOPROTOSÍTÁSA A VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN

Az államháztartás fontosabb mutatói, szerkezeti adottságai negatívan hatnak a magyar gazdaság versenyképességére. A gazdaság versenyképességét az államháztartás oldaláról csak olyan lépésekkel lehet javítani, amelyek egyszerre járulnak hozzá a deficit és adósság csökkentéséhez, az újraelosztás szelektív mérsékléséhez és az alrendszerek hatékonyabb működéséhez. A tanulmány műfaja és terjedelmi korlátok nem teszik lehetővé, hogy az államháztartás alrendszereinek átalakításával kapcsolatos lépéseket leírjuk,¹⁰ hanem csak a reform fontosabb szempontjainak kiemelésére nyílik lehetőség. Négy fontos szempontot szeretnénk hangsúlyozni:

1. Miközben a jelenlegi adórendszer korlátozza a versenyképességet, kedvező adóreformot csak a kiadások csökkentésével párhuzamosan/ azt követően, az alrendszerek átalakításával összehangolva lehet megvalósítani
2. A kiadások erőteljes csökkentését megfelelően kell csoportosítani és az alrendszerek reformjába kell beágyazni: vannak már rövidtávon mérsékelendő, esetenként más szerkezetben szinten tartandó és egyes alrendszerekben növelendő kiadások
3. Az államháztartási kiadások mérséklése és szerkezetének átalakítása már rövidtávon pozitív növekedési és versenyképességi hatással járhat
4. Az államháztartás versenyképességhez történő hozzájárulásának kulcseleme a deficit és adósság csökkentése

1. Adóreform és versenyképesség. Az elmúlt időszakban egyre erőteljesebben került kapcsolatba az adóterhelés csökkentése és az adórendszer átalakítása a gazdaság versenyképességének növelésével. Adórendszerünk csak részlegesen teljesíti a hatékonyan működő rendszertől elvárt főbb elveket¹¹ és átalakítása erősítené a versenyképességet: az általános forgalmi adókulcsok és rendszer átalakítása, a helyi iparüzési adó megszüntetése és kiváltása más a helyi önkormányzatok számára bevételt biztosító adókkal, a társadalombiztosítási járulékok mérséklése, stb. ebben fontos szerepet játszhat.

Az adóreform kiragadva az államháztartás fontosabb alrendszereinek átalakításából, nem vihető végig sikerrel. Például nem lehet a helyi iparüzési adórendszert anélkül megszüntetni, hogy ezzel párhuzamosan ne történjenek lépések a közigazgatás és önkormányzati rendszer racionalizálásában, az önkormányzatok feladatvállalási és finanszírozási szerkezetének átalakításában. Nem lehet a társadalombiztosítási járulékokat mérsékelni anélkül, hogy ne módosuljon többek között az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásának szerkezete vagy ne növekedjen tovább a nyugdíjrendszerben a második pillérbe befektetett összegek nagysága.

Másrészt miközben a jelenlegi adórendszer versenyképességet korlátozó hatásai vitathatatlanok, az államháztartás esetében a versenyképesség fő korlátja a kiadási oldalon van. Ma elsősorban a fejlettséghez képest magas államháztartási kiadások és túlzott állami foglalkoztatás, a kiadások

¹⁰ Az államháztartás helyzetével, az alrendszerek (egészségügy, adórendszer) reformjával kapcsolatos vélemények megtalálhatók a különböző tanulmányokban az ICEG Európai Központ honlapján, www.iceg.hu.

¹¹ Így a fedezeti elv mellett csak korlátozottan lehet felfedezni a vertikális és horizontális méltányosság, az egyszerűség és átláthatóság, a hatékonyság és igazságosság elveit.

alacsony hatékonyságú és rossz szerkezetű felhasználása, az államháztartási alrendszerek működése korlátozzák a foglalkoztatás és humán tőke, a beruházások növelését, a vállalati szféra innovációs tevékenységét, vagyis a versenyképesség szempontjából fontos tényezőket.

2. Kiadások átalakításának és csökkentésének szerkezete. Az államháztartás kiadásainak csökkentésében vannak még olyan tartalékok, amelyek a mai rendszerek működése mellett eredményezhetik a kiadások mérséklését: a támogatások mérséklése, az indokolatlan kedvezmények racionalizálása vagy megszüntetése, az állami foglalkoztatottak számának mérséklése ilyen elemek lehetnek. A kiadások tényleges csökkentésének és főleg hatékonyságot növelő szerkezeti átalakításának ma már egyetlen útja van: az alrendszerek (ezen belül az egészségügy, az oktatás, a közigazgatás és önkormányzat, valamint szociálpolitika) gyökeres átalakítása. Az államháztartási alrendszerek átalakításában a nyugdíjrendszert kivéve nem történt előrehaladás az elmúlt 10 évben, és ennek súlyos -a versenyképességben, az egyensúlyi mutatókban, társadalmi kohézióban egyaránt jelentkező - negatív hatása van.

Az alrendszerek reformja egyszerre jelent három dolgot: a finanszírozási szerkezet (tandíj, többcsatornás egészségbiztosítás, önkormányzatok bevételi szerkezete) átalakítását, az intézményrendszer (többszintű közigazgatás és a közel 3200 önkormányzat, gyógyító-ellátó szervezetek, felsőoktatási intézmények, közigazgatási egységek) átszervezését és karcsúsítását, valamint esetenként tulajdonosi (egészségügy, egyes esetekben képzés-oktatás) reformot. Nem lehet egy elemet kiragadva bízni a sikeres megvalósításban, hanem az alrendszerek felépítését és működését kell alapjaiban módosítani. Egyes alrendszerek esetében a reform főbb irányait tekintve van szakmai egyetértés, de nincs politikai konszenzus, más esetekben még a hiteles és konszenzus alapját képezhető szakmai elképzelések is hiányoznak vagy gyenge lábakon állnak.

Nyilvánvaló, hogy az alrendszerek reformjánál figyelembe kell venni a politikai ciklus hatását is: az elkövetkező 2 évben radikális változásokra nem valószínű, hogy sor kerül, ezekre 2007-től nyílik lehetőség. A gazdaságpolitika két dolgot tehet: nem hoz az alrendszerek hiányát növelő, működési problémáikat erősítő döntéseket (amelyekre szép számmal sor került 2001-2003 között) és kisebb lépésekkel megpróbálja a fennálló rendszer keretein belül a racionális lépéseket megvalósítani (pl. felsőoktatási intézmények mennyiségi képzés bővítésére irányuló ösztönözöttségének csökkentése, társulások erősítése, közigazgatás racionalizálása, stb.).

3. A szelektív kiadáscsökkentés pozitív versenyképességi/növekedési hatásai. Az államháztartás és versenyképesség kapcsolatában nem csak a kiinduló problémák miatt van elsődleges szerepe a kiadások mérséklésének, hanem azért is, mert a kiadáscsökkentő programnak már rövidtávon pozitív növekedési és versenyképességi hatásai lennének. Milyen csatornákon keresztül érvényesülnének ezek a hatások?

Egyrészt a költségvetési kiadások racionalizálása, a kiadások csökkentése az államháztartás alrendszereinek szelektív átalakításával növeli a közösségi kiadások hatékonyságát, bővíti a költségvetés tőkekiadások nagyságát, ami kedvezően hathat a magánszektor beruházásaira, a termelékenység növekedésére.

Másrészt a kiadások csökkenését követő adócsökkentés pozitív hatást gyakorolhat a tőke- és munkaerő-kínálatra, ami – különösen a közvetlen adók csökkenése esetén – elősegíti a beruházások, illetve a magánszektor foglalkoztatásának növekedését. A magánszektor pozitív kínálati válasza már rövidtávon is érvényesülhet, semlegesítve a kiadáscsökkentés esetleges negatív keresleti hatásait.

A keresleti hatások között érdemes kiemelni, hogy a kiadáscsökkentés a magánszektor beruházásai mellett racionálisabb adórendszerrel párosulva növeli a lakossági fogyasztást is. Ráadásul mivel a lakossági szektor teljes adósságállománya ma a növekedés ellenére is nemzetközi összevetésben alacsony, ezért növekedhet a lakosság nettó és bruttó adóssága. Az ezáltal lehetővé tett fogyasztáskisimítás lehetőséget ad a költségvetési korrekciót követően a lakossági fogyasztás növelésére és a költségvetési kiigazítás negatív keresleti hatásainak kezelésére.

Végezetül, a versenyképességi és növekedési hatásánál figyelembe kell venni, hogy megcsappant a fiskális politika hitelessége az elmúlt évek törvényben rögzített célokat túllépő hiánymutatók, a fiskális és monetáris politika közötti összhang hiánya, valamint az adósság növekedése miatt. A kiadások csökkentésére alapuló fiskális korrekció helyreállíthatná a hitelességet: ez megjelenne a kamatfelár csökkenésében, a magánszektor költési hajlandóságának növekedésében, az adósságállomány és adósságterhek csökkenésében, az államháztartás nettó forráselszívó hatásának csökkenésében, aminek pozitív növekedési hatásai lennének.

4. Deficit és adósságcsonkítás. Az államháztartás versenyképességhez történő hozzájárulásának kulcseleme a deficit és adósság csökkentése. A magas államháztartási hiány, a rejtett kiadások és később érvényesülő kötelezettségek növekedése, valamint a növekvő államadósság a növekedést és versenyképességet korlátozó hatásokkal jár. A költségvetési politikának a kiadások csökkentése és szerkezetének átalakítása mellett elsődleges feladata ezen folyamatok megállítása és a deficit és adósság határozott csökkentése.

Rövidtávon a kisebb államháztartási hiány a kamatfelár mérséklésével, a nettó finanszírozási források mérséklődő elszívásával, a spekulatív, deficitfinanszírozó tőkebeáramlás mérséklésével és az árfolyam- és inflációs sokkok csökkentésével segítheti a versenyképességet. Középtávon a hiány mérséklése kisebb terhet ró a gazdaságra az euró-övezetbe történő csatlakozáshoz szükséges előfeltételek teljesítését illetően, amihez előreláthatóan 2007-től erőteljesebb korrekcióra lesz szükség.

Figyelembe kell venni, hogy 2007-2008-ra több térségbeli, illetve újonnan csatlakozott állam az euró zóna tagja lehet, és abban az esetben, ha Magyarország a kedvezőtlen államháztartási folyamatok miatt kénytelen lesz elhalasztani euró-övezetbe történő belépését, ennek a versenyképességet érintő negatív hatása lesz. Egyrészt a régió belül háttérbe szorulhatunk a közvetlen tőkebefektetések, beruházások vonzásában azon országokkal szemben, ahol akkor már az euró lesz a fizető- és elszámoló eszköz. Másrészt a kimaradás az euró-övezetből megnövelheti a hazai valutával szembeni spekulációs támadás lehetőségét, további reálgazdasági problémákat is generálva.

A gazdaságpolitikának ezért 2005-2006-ban olyan fiskális irányt kell követnie, ami a politikai ciklus hatása mellett is lehetővé teszi a deficit mérsékelt csökkentését, vagy szinten tartását és nem vezet a korábbi választási évek tapasztalatához, amikor a GDP arányos hiány a megelőző évinél átlagosan valamivel több, mint 2 százalékponttal magasabb volt. Ha megismétlődik a múlt, akkor 2007-ben a strukturális reformok mellett komoly egyensúlyi korrekció vár az államháztartásra, illetve veszélybe kerül a 2010-es GMU csatlakozás is.