
Állampénzügyi rendszerváltásunkról – történeti és tudományos vázlat*

Lentner Csaba**

1. Bevezető gondolatok

Az angolszász jelzálogpiacokról 2007-ben kiindult válság alapvetően változtatta meg az állam piaci szereplőkkel kapcsolatos felfogását és viselkedését. Beigazolódtott, hogy a vállalatok és bankok működése az állam ésszerű gazdaságbefolyásoló, szabályozó és ellenőrző funkció gyakorlása nélkül válságba vezet. Így a fejlett piacgazdaságok kormányzati pénzügyeiben és jegybanki politikáiban egyaránt a konszolidációs tevékenység került előtérbe, amely fiskális politikai szinten az adóterhek könnyítését, egyidejűleg az állami támogatások növelését jelentette, ám az európai térségben restriktív intézkedésekbe csapott át¹. Míg jegybanki politikai mezőben a monetáris politikai célkitűzések és eszközrendszer szélesítését², a refinanszírozási programok és alapkamat csökkentési pályák időszakát hozta. A fejlett világban a válság alatt megtapasztalható közpénzügyi modellváltás azonban Magyarországot éveken át érintetlenül hagyta, noha hazánk állampénzügyei a rendszerváltás kezdetétől nyugati mintakövetőek voltak. A fiskális politikai térben a problémák súlyához mért válságkezelésre csak 2010 után, a jegybanknál pedig 2013-as menedzsmentváltást követően került sor. Az eltelt hat évben a változásokat – az elvesztegetett évek és

* A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016 keretében készült, a Lőrincz Lajos Professzori Programban.

** Egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közpénzügyi és Államháztartási Intézetének vezetője.

¹ A fejlett európai térségben, kezdetben adócsökkentésekre került sor illetve az állam kiadások emelésére, a fizetőképes kereslet növelését célozva. Az Egyesült Államokban is ez történt. Következésként megemelkedett a költségvetési hiány, illetve az államadósság. 2010-2011- óta, az EU tagországokban viszont egyre égetőbb feladat a hiány és az államadósság mérséklése, amely elsősorban a közkiadások csökkentésén keresztül tervezett. Az európai periféria országokban viszont – a hitelezők akaratának megnyilvánulásaként – máig (permanensen) erősek a megszorítási intézkedések. Lásd a mediterrán térség országait, különösen Görögországot.

² Többes mandátum meghatározás. Az európai kontinentális térben alkalmazott – kizárólagos - inflációellenes monetáris politika kiegészült a gazdasági növekedés támogatásával és az erősebb mikro- és makroprudenciális felügyeléssel. A Fed (a válság előtt és után is Európai Központi Banktól eltérő) monetáris politikájában a gazdasági növekedés támogatása és a munkanélküliség csökkentése még erősebben nyilvánult meg.

a társadalmi elvárások okán – a hiperaktivitás, egyidejűleg a haladó nemzetközi mintakövetés, továbbá a magyar igényekhez, és történeti alapokhoz is igazodó módszer jellemzi.

2. Közpénzügyi rendszerváltásunk okairól

Az 1980-as évek végétől³ a számunkra „nyers”, angolszász gyökerű neoliberais piacgazdasági modell importálásával történő felzárkózási kísérlet sikertelennek bizonyult. A rendszerváltozás 20 milliárd dolláros államháztartási adóssága 140 milliárdra emelkedett, miközben az állami vagyon ésszerűtlen és gyors privatizációja, továbbá a belső piacvédelem feladása következtében⁴a nemzeti vagyon minimális szintre csökkent. Az elmúlt évtizedek átmenet nélküli, kellő körültekintés nélkül alkalmazott neoliberais módozatú reformlépései⁵ mind kudarcba fulladtak. Piacgazdasági átmenetünk⁶ zátonyra futott.⁷ 2010-től azonban megfelelő társadalmi támogatottság (és elvárás) bázisán az új kormány lépéshelyzetbe került. Nyilvánvaló volt, hogy azokkal a gazdaságpolitikai eszközökkel, amelyekkel válságba jutottunk, azokat „töretlenül” tovább alkalmazva, a válságból aligha juthatunk ki. Szükség volt tehát új gazdaságpolitikai módszerre, elszántságra, és mindehhez társadalmi támogatottságra.

A 2010-től elkezdődött változások okait vizsgálva azonban szélesebb kiterjesztéssel indokolt élni. A magyar nemzetet, Magyarországot ezeregy száz éve a fáziskészség, és ebből adódóan a kétségbeesett felzárkózási kísérletek jellemzik. A honfoglalás a már évszázadok óta „helyben lakó”, államokat alkotó európai nemzetek közegeben történt. Aztán az 1526-tal elvesző magyar államiség, a vele együtt járó, nemzeti hatáskörben formált költségvetési jog és gazdasági politika hiánya⁸, és fél évezreden át a szabadságharcokkal, néha gazdasági

³ Az 1970-es évek elejétől, az IMF, WB hitelfelveletek kezdetétől már jelentkezik az egyre fokozódó hitelezői elvárás, amely az organikus alapú fejlődés (belső rezidensek) ellenében a külső fundamentumok és szabályok érvényesítését szorgalmazza.

⁴ A protekcionista eszközök leépítése, a csódtörvény, a jegybank refinanszírozásból történő kivonása miatt állami vállalatok és hazai kezdő vállalkozások, mezőgazdasági termelők százezrei mentek tönkre.

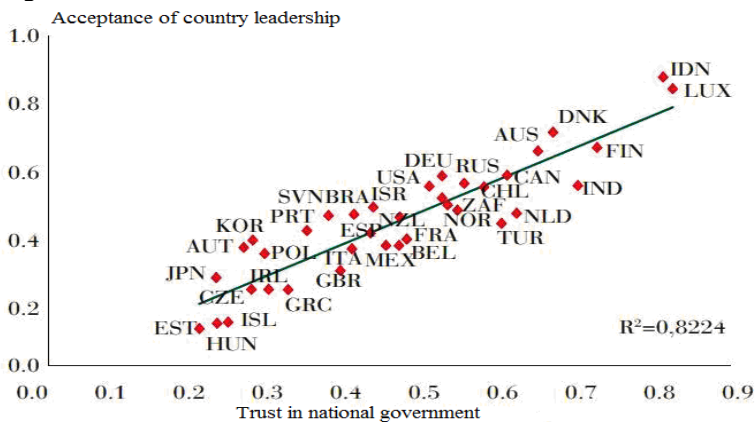
⁵ A New Public Management DPM paradigmájának mohó érvényesítése történt a közszektorban, azaz a decentralizáció, a privatizáció és az államűködés, közszołgálatások management szemléletű (nyereségorientált) működtetése. A reálszektorban és a pénzügyi ágazatban a dereguláció, a veszteséges ágazatok felszámolása, azok társadalmi hatásainak mérlegelése nélkül. A folyamatosan ismétlődő megszorítások voltak, amelyek a belső rezidenseket terhelték.

⁶ Az 1980-as évek végétől az EU csatlakozásig, illetve kiterjesztő hatállyal, az egysíkú (homogén) gazdaságpolitikát látva, az átmenetet 2010-ig datálom. Átmenet a megszűnés állapotába, mert ami utána következett, az már más módszerrel írható le.

⁷ Lentner, Cs. (2010): Valóban magasabb szintű gazdasági modell a magyar piacgazdasági átmenet, mint a piaci elemekkel átítatott szocialista tervgazdasági rendszer? In: Heller Farkas Füzetek, Vol. VIII. No. 1-2. pp. 10-17.

⁸ A költségvetési jogról: Magyar, Z. (1923): A magyar állam költségvetési joga, Kiadó: A „Studium” bizománya, Faximilie Kiadás: Országgyűlési Hivatal, Budapest 2010, Lőrincz, L. (2010): Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban, PrudentiaIurisGentiumPotestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére, Szerk. Nótári, T. – Török, G.,Az önálló gazdaságpolitika feltételeiről, történetiségéről: Lentner, Cs (2013): Közpénzügyek és Államháztartástan, Nemzeti Közszołgálati és Tankönyvkiadó, 2013. I. fejezet, A költségvetési jog birtoklása és az önálló gazdaságpolitika vitele

reformokkal tűzdelt felzárkózási, önállósodási effektusok jellemezték viszonyainkat. Később az első világháború utáni terület-, népesség és gazdasági erővesztések. A második világháború utáni szovjet érdeklődésbe történő kényszerbetagozódás. Az 1960-as évek végére kimerülő belső erőforrás tartalékok, majd a piaci elemeknek a tervgazdasági rendszer élénkítésére történő bevonása⁹, és ennek elvetése után, az elkerülhetetlen, az 1970-es évek elejétől történő külső eladósodás, a tervgazdasági rendszer erőforrás pazarlásának és veszteségeinek kompenzálása, vagyis az akkori kommunista elit hatalmának nyugati hitelekkel történő két évtizedes meghosszabbítása. Az évszázadokon át folyamatos gazdasági függetlenség csorbulás, gazdasági erőtlenség a társadalom kormányzatokkal, vezetéssel szembeni elégedetlenségét, egyidejűleg a világ élvonalába (számottevő vonalába) kerülés halmozódó elvárását fokozta. Tény, hogy 2009-ben az OECD országok körében, Magyarországon volt a legrosszabb a társadalom kormányzattal való elégedettsége.



1. ábra: A kormányokba vetett társadalmi bizalom indexe az OECD országok körében, 2009-ben¹⁰

3. A magyar modell lényege

Az államháztartási egyensúly megteremtése nélkül a gazdasági növekedés és felzárkózás hiú ábránd.¹¹ Szükségeltetett a nemzetközi vállalatok és bankok anyagi erejükhöz mérten történő közteherviselésbe vonása, közérthetőbben, a megadóztatása. Egyidejűleg a hazai vállalkozások és a lakosság adóinak

kifejezi a nemzet függetlenségét. Napjaink önállósági praktikuma: képes-e az adott ország az államműködését, adósságát saját szervezésben, hatáskörben finanszírozni?

⁹ 1968-as Új Gazdasági Mechanizmus, melynek során a piaci elemek (állami vagyon bérbeadása, háztáji gazdaságok, önelszámolás-hatékonyabb anyagi érdekelttség fejlesztése, gazdasági munkaközösségek) korlátozott, a tervgazdaság alapjait nem sértő módon kerültek alkalmazásra. Az új irányvonal az 1970-es évek elején politikai restaurációja következtében jelentős mértékben erejét veszítette.

¹⁰ Forrás: OECD, 2010

¹¹ Lásd bővebben kifejtve: Matolcsy, Gy.(2015): Egyensúly és növekedés, Kairosz Kiadó

mérséklése,¹² továbbá az állami kiadások ésszerűsítése, a közpénzek szigorú ellenőrzése, melyek együttes hatására, 2013-ra, Magyarország kikerült az Európai Unió túlzott deficit eljárásából. IMF hitelek és gazdaságpolitikai elvárások¹³ nélkül, saját erőből konszolidálta államháztartási pozícióit. A piaci szereplők működésének az állam az aktív gazdaságpolitikai befolyásolás¹⁴ és szabályozási keretek¹⁵ kijelölésével ad mozgásteret.

Hangsúlyozandó: volt oka változásoknak. A 2000-es évek második felére hazánk gazdasága egyre látványosabb növekedési problémákkal, jelentős költségvetési hiánnyal, magas államadóssággal és folyó fizetési mérleg deficittel szembesült. Volt időszak, melyet a gazdasági növekedés jellemezett, volt időszak, amelyet a pénzügyi egyensúly. Am a kettő együtt, vagyis az egyensúly és a növekedés egyidejűleg soha nem állt fenn. 2013-tól viszont igen.

A fiskális politika 2013-óta a monetáris mechanizmusok rásegítő elemeivel erősödik. A Magyar Nemzeti Bankot aktív szerepvállalás jellemzi, amely a többes mandátum célkitűzés és eszközrendszer alkalmazásában ölt testet. A jegybank célja a közjó szolgálata. Makrogazdasági, mikrogazdasági és társadalmi szinten egyaránt. A közjó érdekében az eszközeivel kordában tartja az inflációt, segíti a gazdasági növekedés érvényre juttatását, és a pénzügyi egyensúly fenntartását, továbbá, társadalmi, közösségi, tudományos célok megvalósítását. A monetáris rendszerváltás előszele a Monetáris Tanács külső tagjai által 2012 nyarán¹⁶ elindított kamatsökkentési ciklus volt. A kamatsökkentés első fázisa 2015 júliusáig tartott, melynek keretében az irányadó ráta elérte a jegybank 90 éves történetének legalacsonyabb, 1,35 százalékos mértékét, amely 2016 májusára – folyamatos kamatvágásokat követően – még tovább, 0,9 százalékra mérséklődött¹⁷. A kamatsökkentés csökkenti a kereskedelmi banki kamatokat és támaszt nyújt a gazdasági növekedésnek, egyidejűleg támogatja a jegybanki inflációs cél középtávú elérését. Sőt, az állampapír piacon is kedvező fordulatot hozott, olcsóbbá és biztonságosabbá tette az államadósság finanszírozást.

A Növekedési Hitelprogram elindítása, az angol központi bank (BoE) Funding for Lending, illetve a Fed mennyiségi lazítási programjának (QE) egyes elemeihez hasonló metodikájú.¹⁸ Az NHP érdemben javította a kis- és középvállalkozások,

¹² Az 500 millió Ft nettó árbevételig realizáló vállalkozások (tipikusan belföldiek) társasági nyereségadó terhelésének megfelelése, a személyi jövedelemadó 36 százalékról 16 %-ra, majd 15 %-ra mérséklése.

¹³ IMF Alapokmány IV. cikkely szerinti kötelező gazdaságpolitikai konzultáció (szó szerint értsd: kényszer) kiiktatásával, amelynek leggyakoribb eleme – Afrikától – Közép-Európaig – a belső rezidensek irányába indított megszorító költségvetési politika.

¹⁴ Belső fizetőképes keresletgenerálás, keleti nyitás – állami-kormányzati intézkedések hatására.

¹⁵ Bankreguláció, pénzügyi fogyasztóvédelem, fiskális, monetáris mechanizmusok.

¹⁶ Az Orbán-kormány által delegált jegybanktanács tagok ekkortól kerülte többsége az Monetáris Tanácsban.

¹⁷ 2016. május 25-től 0,9 százalék az irányadó ráta. Ismerve az időközben elindult amerikai kamatemelési ciklust (a QE időszakot követően), így várhatóan további irányadó rátacsökkentés nem valószínű (2016. II. félévében íródik a dolgozat)

¹⁸ Lásd részletesen: Lentner, Cs. (2015): A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve, In: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó

mezőgazdasági termelők hitelhez való hozzáférését, így újra lendületet vett a vállalati hitelpiac, amely fontos szerepet játszott a beruházási fordulat¹⁹ kibontakozásában. A program három szakaszában 2013 júniusa és 2016 nyara között együttvéve 33 676 vállalkozás jutott finanszírozáshoz közel 2281 milliárd forint összegben. A program hozzájárult a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővüléséhez, illetve a kamatcsökkentési ciklus jótékony hatásaival kiegészülve az elmúlt évek gazdasági növekedésének katalizátorává vált.

A 2014 tavaszán elindított Önfinszírozási Program a fedezetként elfogadható likvid eszközök vásárlását kívánja ösztönözni annak érdekében, hogy a bruttó külső adósság mérséklésén keresztül csökkenjen az ország külső sérülékenysége. A program révén intenzívebbé vált a kereskedelmi bankok állampapír vásárlása, ami hozzájárult a hosszú lejáratú állampapír hozamok mérséklődéséhez is, így csökkent az államháztartás finanszírozási (kamat) költsége.²⁰ A jegybank a pénzügyi stabilitás elérése és a pénzügyi piacok hatékony működése érdekében tett egyik legfontosabb lépése a lakossági devizahitelek jegybanki és kormányzati együttműködésben végrehajtott konszolidálása²¹, amely a háztartások és a bankok pénzügyi egyensúlyát egyaránt javította²². A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének integrálása a jegybankba, illetve a makroprudenciális eszköztár működtetése szintén a pénzügyi stabilitást erősítette. Az új rendszer lehetőséget ad a Magyar Nemzeti Bank számára, hogy a nemzetgazdaság egésze szintjén akadályozza a káros kockázatok felépülését és a pénzügyi rendszer gazdaságfinanszírozó képességét kiegyensúlyozza.

A jegybank törekszik a kormány gazdaságpolitikájának támogatására. Ez a Nemzeti Bank függetlenségét nem sértő monetáris politika, amely azt jelenti, hogy a kormány és a jegybank egyaránt a közjót szolgáló komplex és nem konvencionális közpénzügyi eszközrendszerben²³ gondolkodik, amely folyamatban az alapcélok azonosak e két közpénzügyi hatóságnál. A reálgazdaság növekedéséhez a hitelállomány megfelelő mértékű bővülésére volt szükség, amelyet a jegybank Növekedési Hitelprogramján keresztül teljesített. Ám nemzetközi tapasztalatok is igazolják, hogy a jegybankok²⁴ a válság áthidalására, a gazdaság „bedurrantásához”, fellendítéséhez vállalnak csak „extrém” szerepet. A krízis utáni optimális kereskedelmi hitelállomány szint fenntartása azonban már

¹⁹ Az NHP az Európai Unióból érkező, sokszor nehezen lehívható beruházási források előfinanszírozásához is lehetőséget biztosít.

²⁰ Bővebben az önfinszírozási programról: Kolozsi, P. (2015): Önfinszírozási program: jegybanki eszközökkel az ellenállóbb gazdaságért. In: Polgári Szemle, 11. évfolyam 4-6. szám, http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=717

²¹ Kezdvé az 2011-től az elötörlesztés, végtörlesztés, árfolyamgát bevezetésével, pénzügyi fogyasztóvédelem megerősítésével, majd 2014 év végén a devizahitelek jegybanki devizatartalék bevonásával történt forintosításával.

²² A devizahiteles konszolidációról bővebben: Lentner, Cs. (2015): A lakossági devizahitelezés kialakulásának és konszolidációjának rendszertani vázlata. In: Pénzügyi Szemle, 60. évfolyam, 3. szám https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2015/lentnercs_2015_3_m_javitott__1_.pdf?download=true

²³ Külön-külön, a maguk sajátos eszközeivel.

²⁴ Az amerikai gazdaság konszolidálását követően a Fed is leállította a QE programját, 2014 őszén. Lásd a QE periódus utáni kamatpolitikáját és más monetáris eszközeit.

piaci, és egyre inkább fiskális kategória lesz. Ám e jövőbeni folyamatok feletti egyfajta „bábáskodás” jele, hogy a jegybank 2015 novemberében meghirdette, majd 2016 év elején elindította a Növekedéstámogató Programját, vagyis az eszközeivel továbbra is próbálja a gazdaságot fenntartható fejlődési pályán tartani. Célja az NTP-nek, hogy a Növekedési Hitelprogram fokozatos kivezetése mellett a kereskedelmi bankok egyre inkább piaci alapon elégtésék ki a reálgazdasági szereplők hiteligényét. Az NHP harmadik szakasza mellett ennek az NTP részét képezi a Piaci Hitelprogram (PHP), amely többféle kockázat és likviditáskezelést segítő eszközzel ösztönzi a kereskedelmi bankok piaci hitelezési aktivitását. Az NTP révén a nettó vállalati, illetve kiemelten a kis- és középvállalkozói hitelállomány tovább emelkedhet.

Azon túl, hogy a jegybank 2013-tól intenzív gazdaságfejlesztői szerepet vállalt, több csatornán keresztül segítette a költségvetési stabilizációt. Egyrészt a jegybanki alapkamat-csökkentések és az önfinanszírozási program nagymértékben hozzájárult az állampapír-piaci hozamok csökkentéséhez, illetve a költségvetési kamatkiadások mérséklődéséhez. 2013 és 2015 között a GDP közel 1 százalékkal csökkent a kamatszolgálat. A jegybanki Növekedési Hitelprogram pedig jótékony, sőt, katalizáló hatással bírt a gazdasági növekedésre, így az adóalapok bővülésén keresztül is segítette, hogy a költségvetés hiánya a 2013-ra elért 3 százalékos szint alatt maradjon.

A monetáris rendszerváltozás és a felelős gazdálkodás következtében a Magyar Nemzeti Bank 2013-óta számviteli, nemzetgazdasági és társadalmi nyereséget realizál²⁵. A számviteli értelemben vett nyereségének egy részét a központi költségvetésbe fizeti, másik részén pedig a társadalmi felelősségvállalás jegyében részt vesz a pénzügyi gondolkodás, a pénzügyi kultúra és a felsőoktatás pénzügyi-közgazdasági megújításában. Nem költségvetési pénzekből, nem az adófizetők forintjaiból, azaz nem közpénzből²⁶, hanem saját nyereségének terhére²⁷ támogatja a felsőoktatást, mint új tudástőkét előállító nemzetgazdasági ágazatot. Támogatja

²⁵ Számvitelit, vagyis az éves beszámoló szerintit, illetve nemzetgazdaságit, amelynek hatásait az árfolyamkitettségtől mentesített devizahiteles családok, beruházni szándékozó vállalkozások és az államháztartás egyaránt élvez.

²⁶ Az MNB mérlegfőösszege 11.496 milliárd Ft a 2015. évi beszámolója alapján. Ebből csak a forint és devizakötelezettségek értéke 11 milliárd forintot tesz ki. Az alapítói jegyzett tőkéje mindössze 10 milliárd forint. Adódik tehát, hogy az MNB a nyereségét a rendelkezésre álló források „forgatásával” gyarapítja. Tény az is, hogy az államháztartási törvénynek az MNB nem része, rá nem vonatkozik az AHT. Az MNB adót nem szed, állami támogatást nem kap (leszámlítva, ha veszteséges lenne, akkor a kiegyenlítési tartalék mechanizmuson keresztül). Adódik mindebből, hogy az MNB-nél lévő pénz nem közpénz. Bizony – szakmai álláspontom szerint – nem alapos az Alkotmánybíróság azon döntése, miszerint az MNB közpénzekkel gazdálkogna. Ugyanakkor az MNB a fiskális-költségvetési terület támogatását szolgáló eszközrendszer működését, többes mandátum rendszerével az állampénzügyi rendszer támogatója, elvi modellemben az állampénzügyi rendszer (Lentner, Cs. (2015) részévé vált. Ám ez sem jelenti azt, hogy közpénzekkel gazdálkogna. A 10 milliárdos alapítói jegyzett tőkének – nagyságrendileg – sincs akkora hozama, amely 2013-2016 között több mint háromszáz milliárd forint nyereséget megtermelt volna, és ebből 267 milliárd átadásra került volna.

²⁷ Teszi ezt úgy, hogy a Pallas Athéné alapítványok rendelkezésére bocsátott tőke kamatai lehetnek csak az alapítványi támogatások forrásai.

azokat a szellemi-tudományos műhelyeket, amelyek új, igényes, és a régi meghaladott rendszer helyébe életképes tudástőkét teremtenek.²⁸

4. A magyar modell tudományos háttere

Az aktív állammodellre jellemző intézményi gondolkodás²⁹, a szabályok, normák alkotása és követése hatja át a válság kirobbanása utáni időszakot világszerte. A történelmi és jelenkori tapasztalatok rámutattak, hogy csak az erős állam képes garantálni az ország gazdasági és politikai függetlenségét, határainak és állampolgárainak sérthetlenségét, megóvni a polgárait a bűnözéstől és a terrorizmustól, a haza és a nemzet érdekeit a világban az elvárható legjobb módon képviselni, elvárásainknak érvényt szerezni. Csak az erős állam képes arra, hogy a polgárainak megélhetést, munkát teremtsen, szervezzen, a bajba jutottakat segítse. Méltányos, jó és szerethető államra és ennek folyamányaként ésszerű, hatékony államháztartásra van szükség. A válság miatt felértékelődnek a kormányzatok közhatalmi funkciói, szociális-társadalompolitikai intézkedései és főleg a dekonjunkúra hatásait tompítani hivatott gazdasági beavatkozások.

A közgazdaságtan több mint két évszázados történetének legkiemelkedőbb alakjai szinte mind foglalkoztak közpénzügyi kérdésekkel, de csupán mintegy száz évvel ezelőtt jelent meg először az a megközelítés, amely tudatosan törekedett a gazdasági folyamatoknak a társadalmi-politikai valóságba való integrálására. Az intézményi gondolkodás ma különösen aktuális, a 2007-2008-ban kirobbant pénzügyi válság ugyanis megmutatta, hogy a piacot nem lehet magára hagyni, a gazdasági kérdéseket pedig nem lehet széles értelemben vett következményei nélkül értelmezni.

Ronald Coase, az 1991-ben Nobel-díjjal kitüntetett brit közgazdász szerint a közgazdaságtan sokáig elhanyagolta az intézményi kérdéseket, és kizárólag azzal foglalkozott, hogy kiegészítse és formalizálja azt, amit Adam Smith³⁰1776-ban leírt a Nemzetek Gazdagsága című, kétségkívül forradalmi változásokat generáló munkájában. Mindez azt jelenti, hogy arra sem fordítottak elég figyelmet a közgazdászok, hogy mi történik egy-egy szervezeten, vagy akár cégen belül - ezzel foglalkozott maga Coase -, sem azzal, hogy milyen társadalmi, politikai környezetben és kontextusban születnek a gazdasági döntések.

A közpénzügyi rendszer intézményi megközelítésének fontos terepe a jegybanki szabályozás, ami az egyik első olyan terület volt, amely a válság következtében jelentős megújuláson esett, illetve esik át. A rodriki modell³¹ szerint a jegybank a

²⁸ Mint ahogy támogatást nyújt más szellemi műhelyeknek is, akik képesek a megújulásra, új tudományos eredmények létrehozására.

²⁹ Coase, R. (1937): The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4. 1937/16, Coase, R. (1991): The Institutional Structure of Production, *Lecture to the Memory of Alfred Nobel*, Dec. 9, North, D. C. (1993): *The New Institutional Economics and Development*, Washington University, St. Louis, Rodrik, D. – Subramarian, A. (2003): *The Primacy of Institutions*, Finance and Development, Vol. 40. No. 30. June

³⁰ Smith, A. (1776) *The Wealth of Nations*, (utánnomásban 2012)

³¹ Rodrik, D. (2000): *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, August

gazdaság egyik legfontosabb stabilizáló intézménye. E klasszikus megközelítés szerint az árstabilitás biztosítását jelenti, de manapság egyre többet hallani a jegybankok általános makrogazdasági stabilitással, illetve esetlegesen még a társadalmi stabilitással kapcsolatos felelősségéről is. A pénzügyi válság véget vetett a monetáris politikával kapcsolatban kialakult korábbi konszenzusnak. A monetáris politika újraelosztási hatásai előtérbe kerültek, a jegybanki döntések modellezéséhez és átláthatóságához elengedhetetlenné vált egy olyan értelmezési keret kialakítása, amely lehetővé teszi a monetáris politikai döntések komplex, társadalmi kontextusba helyezett értelmezését.

Az aktív gazdaságmodellben felértékelődő intézményi gondolkodás, a gyakorlati térben pedig az állami befolyásolás a tudományos kataszter újragondolását hozta a világban, az utóbbi években pedig Magyarországon is. Az állam működését az államtudományok hivatottak leírni, kutatni, és fejlődését biztosítani. Az államtudomány olyan vetületű társadalomtudomány, amely az állam létének, működésének és kormányzásának azon tárgyköreit kutatja, amelyek kizárólag a különböző társadalomtudományok állammal kapcsolatos aspektusainak együttes alkalmazásával vizsgálhatóak. Az államtudomány tárgyát, módszerét és kutatási eredményeit a társadalomtudományi komplexitás és transzdiszciplinaritás jellemzi. Ezáltal az államtudomány az államkutatások önálló és sajátos keretét jelenti más társadalomtudományokhoz viszonyítva. A társadalomtudományok államkutatásai annyiban tekinthetők államtudománynak, amennyiben más társadalomtudományok nézeteit is alkalmazó komplex megközelítésen alapulnak. Az államtudományok önállósulását tekintve kedvező körülmény, hogy a fentiek okán a nemzetközi tudományos közösségekben is megéledt az érdeklődés az állammal kapcsolatos kutatások iránt, ami elősegítheti az államtudományok befogadását és nemzetközi beágyazódását. Az állammal kapcsolatos tudományos pezsztést különösen jól szolgálja az a tény, hogy a 2007-utáni aktív állami szerepvállalása következtében az állam jelentősége felértékelődött, s indokolt is, hogy az államműködés gyakorlati mechanizmusait önálló tudományos szakterület szolgálja. Az államműködésbe, illetve az államtudományokba így szervesen illeszkedővé vált a közpénzügyi mechanizmus, amely a hagyományos fiskális (kormányzati) pénzügypolitikát, továbbá a többes mandátumrendszere következtében közcélokat szolgáló jegybanki mechanizmusokat egyaránt magába öleli. A fiskális és monetáris gyakorlatot kutató, elemző szakterület pedig az állampénzügyek, államtudományok részei.

Közpénzügyek, mint átfogóbb kategória, az államháztartástan, pedig mint az állampénzügyi, vagyoni folyamatok technikai keretrendszere az államtudomány (közigazgatás-tudomány) szerves része. Az állam működtetésének rendező elveit és gazdasági kereteit adja. A jog a maga eszközeivel szabályokat épít, regnáló gyakorlatot szabályokba foglal, amivel segíti a folyamatosságot, a hatékonyságot, és az átláthatóságot, ellenőrizhetőséget. Az állam szerepének felértékelődésével adódott – Magyarországon is –, hogy a működéséhez alapos tudományos, módszertani rendszer formálódjon. A jogtudomány és a gazdaságtudomány interdiszciplináris mezsgyéjén „megképződő” államtudomány (államigazgatás-tudomány) magába ötvözi a közjogot, a közpénzügyeket (állampénzügyeket), a

nemzetgazdaságtant, az e-governmentet, a közigazgatás managementet, a közszolgálati kommunikációt, továbbá a közszolgálati hivatásrendek tudomány-szakterületeit.³²



2. ábra: A magyar állampénzügyi modell³³

A neoliberális rendszer válsága az államtudomány szerepét, jelentőségét kibővítette. Az erős, aktív szerepkörű állam jó teóriájú közpénzügyi viszonyai, átlátható államháztartási rendszere a jó államműködés alapját jelentik. Az államtudomány a válság egyik következményeként bővülő, diszciplínákat magába olvasztó tudomány lett. Például a banktan³⁴ kategóriába foglalt banki mechanizmusok és intézmények, szabályozási és felügyeleti struktúrák, vagyis a klasszikusan (eddig legalább is) a pénzügyek alaptudomány területén belüli részek az állampénzügyi tudományok, rajtuk keresztül az államtudományok tartománya felé közelítenek. A privát bankműködés ugyanis állami és nemzetközi szerepvállalás, határokon átívelő szabályozás, hatékony felügyeleti ellenőrzés, időnként költségvetési támogatás és befolyásolás nélkül nem képes a vállalkozás folyamatos vitelére.

Más vonatkozásban, a válságkezelésben új szerepet kap az állam, így az erős, piacokat szabályozó és ellenőrző hatalom a válság kialakulása és eszkalálódása okán, illetve a konszolidáció megteremtése érdekében indokolt, hogy a pénzügyi piacokat és banki intézményeket a figyelmé középpontjába állítsa. A gazdasági szervezetek koordinálása, befolyásolása, és ellenőrzése csak a jól szervezett gazdasági kormányzás kezében, vagyis világos közpénzügyi és átlátható államháztartási alrendszerek mentén lehet eredményes.

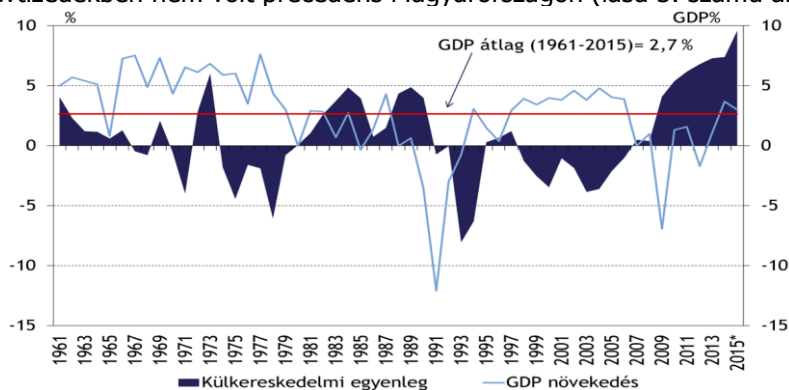
³² Vagyis a közigazgatás-tudomány, a „szűken vett” államtudomány, kiegészül a honvédelmi-, rendészettudományi, nemzetbiztonsági- és az újjászervezett Magyar Állam külpolitikai és külgazdasági háttérét adó nemzetközi-diplomácia tudomány-szakterületekkel. Így együttvéve az államtudományok teljes katasztere adódik, mely művelésének letéteményese az aktív Magyar Állam tudományos-módszertani háttérét biztosító Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

³³ Forrás: Lentner, Cs. 2015

³⁴ A banktan államtudományok irányába forduló konvergenciáját lásd bővebben: Lentner, Cs. (2013): Bankmenedzsment, bankszabályozás, Pénzügyi fogyasztóvédelem, NKTK, I. fejezet

5. Eredmények, következtetések

A költségvetési hiány három százalék alatt tartására, az államadósság mérséklésére, a gazdasági növekedés beindítására, a pénzügyi stabilitás megteremtésére, a fizetőképes kereslet (bérszint, életszínvonal) emelésére való közpénzügy-politikai képesség a magyar nemzetgazdaság jellemzője, amely az ország káros külső gazdasági függőségének és a kamatszolgálat mérséklődését hozta. 2013 és 2016 között végbement a monetáris politikai rendszerváltás, amely a kormányzattal egy célt követve az államadósság csökkentését³⁵, a központi költségvetés, önkormányzatok, vállalatok-bankok és a családi háztartások kiegyensúlyozott pénzügyi állapotban tartását eredményezte. Sőt, a jegybank Növekedési Hitelprogramja hatására a gazdasági növekedés felgyorsult.³⁶ Egyidejűleg tapasztalható ár- és államháztartási stabilitás, külkereskedelmi egyensúly (sőt többlet), és javuló gazdasági növekedés 2013 óta, amelyre az elmúlt évtizedekben nem volt precedens Magyarországon (lásd 3. számú ábra).



3. ábra: A magyar nemzetgazdaság külkereskedelmi egyenleg és gazdasági növekedés alakulása, GDP arányosan, 1961-2015³⁷

Mind a kormányváltást követő fiskális, mind a három évvel később megindított jegybanki konszolidációs beavatkozások nemzetközi trendvonal követők, eredményesek és intenzívek, ugyanakkor a 2008-2010 közötti kormányzati és a 2008-2013 közötti monetáris politikát a beavatkozási-deficit jellemzi. A válságkezelés beindításának elmaradása az új kormány hiperaktív működésének egyik kiváltója.

³⁵ Az államháztartás bruttó adóssága 2016. április-júniusban 248 milliárd forinttal 25 900 milliárd forintra csökkent, ami a GDP 75,5 százalékának felel meg, közel 10 százalékkal kevesebb a 2010-es, kormányváltás idején mért adatnál. 2016. II. negyedévben csak 2008 – vagyis a pénzügyi válság – előtt volt ennél alacsonyabb érték. A kedvező eredmény az alacsony államháztartási hiánynak köszönhető. A június végén zárult egy évben 376 milliárd forint, a GDP 1,1 százaléka volt a deficit. Az adósság csökkenéséhez a nettó hiteltörlesztés 306 milliárd forinttal járult hozzá, amit a forint gyengülése 58 milliárd forinttal vett vissza.

³⁶ Részletesen: Matolcsy, Gy. (2015): Egyensúly és növekedés, Kairosz Kiadó

³⁷ Matolcsy György előadása alapján, 2016