

TÓTH ZSUZSANNA*

KONVERGENCIA ÉS REFORMOK

„Áldottak a fiatalok, mert
öröklik a nemzet adósságát.”
HERBERT HOOVER

1. BEVEZETÉS, AZ ELŐADÁS CÉLJA

2004. május 1-jén 10 ország csatlakozott az Európai Unióhoz: a három balti állam (Lettország, Litvánia és Észtország), öt közép-európai ország (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia és Magyarország), illetve Málta és Ciprus (e két ország gazdasági helyzetének elemzése nem képi részét az előadásnak). Ezek az országok a csatlakozással azt vállalták, hogy olyan stabil gazdasági, társadalmi és politikai körülményeket teremtenek, melyek alapján az ország képes az egységes valuta bevezetésére és a nemzetközi versenyhelyzetbe való bekerülésre. Szlovénia az elmúlt év során bizonyította, hogy ennek teljesítése nem lehetetlen, és eurózóna részévé vált.

Az előadás célja elsősorban az, hogy bemutassa a 2004-ben csatlakozott EU tagállamok közül 7 ország jelenlegi gazdasági helyzetét a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás, illetve a felzárkózási folyamat megvalósításának szempontjából.

A csatlakozott országok számára az elsődleges cél az, hogy belátható határidőn belül a Gazdasági és Monetáris Unió tagjaivá váljanak. Ennek teljesítéséhez azonban meg kell felelniük a Maastrichti Szerződés feltételeinek, melyek röviden a következők:

- A csatlakozás előtti egyéves periódusra a jelölt tagország *hosszú távú kamatlába* legfeljebb 2 százalékponttal múlhatja felül a három legalacsonyabb inflációs rátát felmutató tagállam hosszú távú kamatainak számtani átlagát.

* BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar Zalaegerszegi Intézete, Közgazdaságtan Tanszék, főiskolai tanársegéd, PhD-hallgató. A jelen cikk a szerzőnek a Budapesti Gazdasági Főiskolán a Magyar Tudomány Napja tiszteletére 2007. november 8–9-én tartott konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

- Az Európai Tanács csatlakozásról való döntése idején a jelölt tagország nem állhat ún. túlzottdeficit-eljárás alatt. *Túlzott deficit* két esetben keletkezhet:
 - ⇒ a konszolidált államháztartási hiány meghaladja a GDP 3 százalékos referenciaértékét és
 - ⇒ a bruttó államadósság meghaladja a GDP 60 százalékos referenciaértékét.
 - ⇒ Nem tekinthető túlzott deficitnek, ha a többlethiány és az államadósság folyamatosan csökken, vagy ha megfelelő ütemben közelíti a referenciaértéket.
- A jelölt tagország *fogyasztói árindexe* a vizsgált egyéves periódusra legfeljebb 1,5 százalékponttal haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációs rátát felmutató tagállam ugyanezen időszakokra vonatkozó inflációs rátáinak számtani átlagát.
- A *valutaárfolyam* nem léphet ki az induló központi árfolyam ERM által előírt $\pm 2,25\%$ -os sávjából.

2. AZ EU7 GAZDASÁGI HELYZETE A KONVERGENCIA SZEMPONTJÁBÓL

Az országok felzárkózási folyamatának elemzéséhez szükséges nominális konvergencia szolgál annak vizsgálatára, hogy bemutassa, hogy az új tagállamok évről évre milyen ütemben képesek teljesíteni a GMU csatlakozáshoz szükséges feltételeket.

Az *infláció alakulása* a balti államok közül Litvániában és Észtországban a Maastrichti Szerződés által meghatározott küszöbértéknek¹ megfelelő, míg Lettországból mindmáig kiugróan magas az árindex növekedési üteme. A tavalyi várakozásokkal ellentétben, mindhárom országban fokozódott az infláció szintje, emiatt várhatóan Észtország euróvezeti csatlakozása 2012-ig, Lettországé és Litvániáé 2013-ig is kitolódhat.

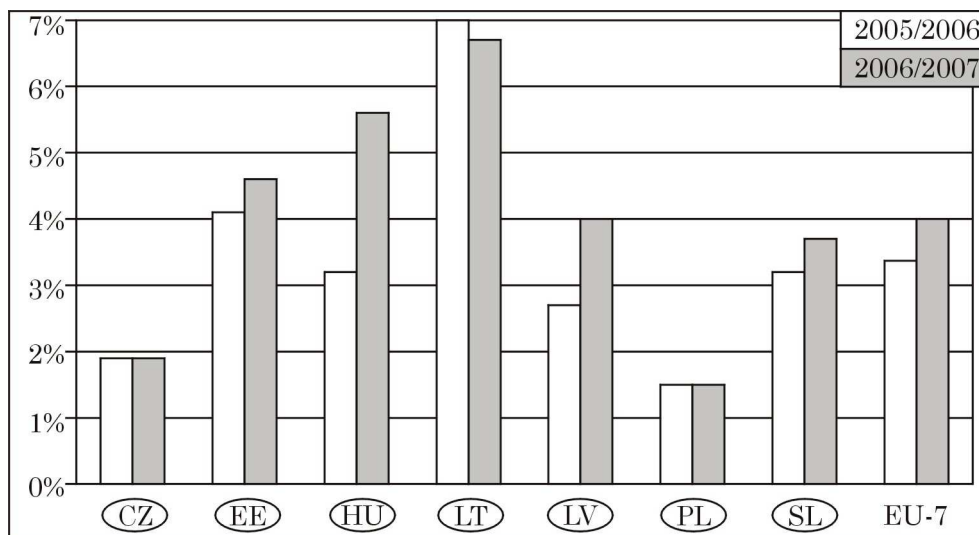
A „visegrádi négyeknél” a központilag szabályozott árak emelése (oktatás, egészségügy, gáz, áram) további fontos szerepet játszott a fogyasztói árindex alakulásában, ez főként Szlovákiában éreztette az inflációra gyakorolt hatását. A kelet-európai élelmiszerár-emelkedés illetve a magas olajárak miatt várhatóan ezekben az országokban a 2007-2008-as évre vonatkozóan az árszínvonal kismértékű továbbemelkedése várható. Lengyelország évek óta teljesíti a Maastrichti Szerződés által meghatározott küszöbértéket.

Magyarország esetében az árindex növekedése az olajár alakulásának és kisebb mértékben az importált inflációnak tulajdonítható. A gazdaságpolitikai intézkedések erőteljesen éreztetik hatásukat: a kormány konszolidációs programja következtében a 2007-es évre vonatkozó átlagos árszínvonal-emelkedés 7-8% között várható.

A nominális konvergencia következő fontos eleme a *költségvetési hiány* alakulása. 2004-ben – a 10 ország EU-csatlakozásának időpontjában – a balti-államok kivételével a költségvetésre vonatkozó kritérium teljesítése tűnt a tagállamok számára a legkomolyabb kihívásnak. Litvánia és Észtország esetén az elmúlt két évben nem történt érdemi változás, Lettországból pedig nőtt a szufficit mértéke. Az államháztartási hiány tehát mindhárom országban továbbra is a maastrichti kritériumnak megfelelő küszöbértéken belül alakult. A közép-európai országok közül Szlovákia láthatóan 2007-re képes teljesíteni a GMU csatlakozáshoz szükséges 3 százalékos határértéket. Csehországban az expanzív gazdaságpolitika a deficit növekedé-

¹ 2007-ben a legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező országok: Finnország, Lengyelország, Svédország és Hollandia, a négy ország átlagos inflációja 3%, ez az érték az elmúlt évben 2,6% volt.

sét eredményezte. Amennyiben a politikai helyzet nem stabilizálódik, a költségvetési hiány 2008-ra tovább fog növekedni. A közép-európai országoknak összességében – Magyarország kivételével – sikerült az államháztartás hiányát 4% alatti szintre csökkenteni. Hazánk az egyetlen ország, mely 2008-ig sem lesz képes megközelíteni a 3 százalékos küszöbértéket.



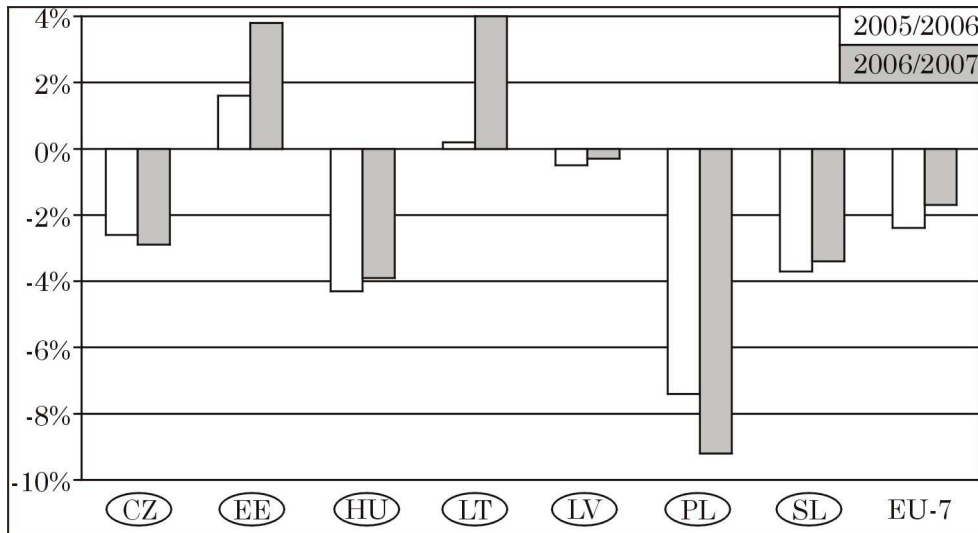
1. ábra
Az infláció alakulása a hét tagállamban¹

Az államadósság tekintetében a hét ország négy csoportot alkot. Észtország és Lettország esetében az adósság szintje már eleve alacsony. Litvániában az adósság közepes mértékű, de a szerkezeti és makrogazdasági feltételek lehetővé teszik ennek fenntarthatóságát. Lengyelországban és Csehországban az államadósság szintje bár magas, dinamikája kedvező, évről évre 0,1–0,2 százalékos csökkenés jellemző. Szlovákia esetén az adósság/GDP arány magasabb ugyan, de az előző országokhoz hasonlóan, 2007-ben mérsékelt ütemben csökkent. A sor végén ismét Magyarország áll, aki 2006-ban meghaladta a konvergencia-kritériumban meghatározott 60 százalékos szintet. Az államadósság ilyen magas szintje – szakértők szerint – meghaladja a gazdaság fejlettsége által indokolt szintet.

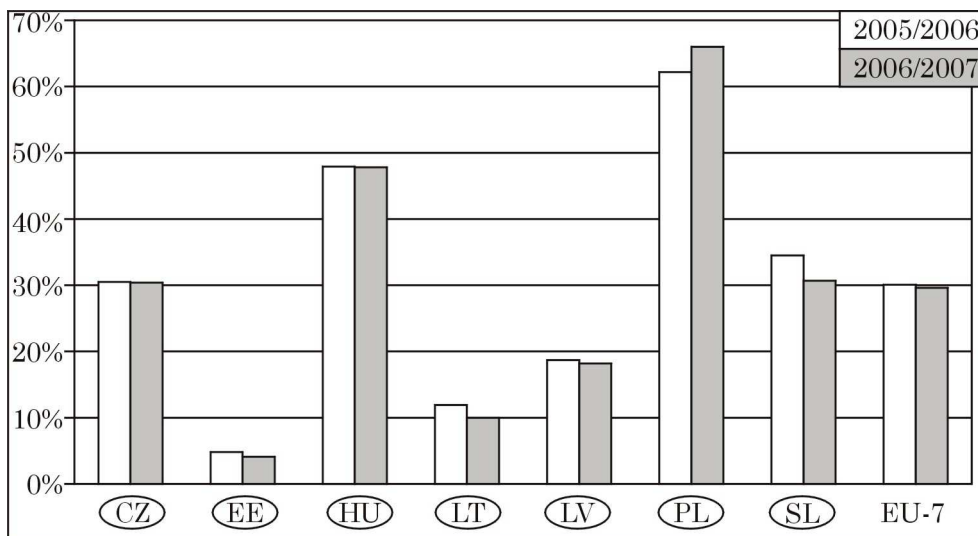
A fent leírtak alapján a balti országok számára jelenleg az inflációra vonatkozó kritérium teljesítése, a középtávú gazdasági instabilitás, illetve a külső egyensúlytalanság okoz problémát.

A „visegrádi négyek” – hazánk kivételével – az elmúlt években fokozatosan közelítették a maastrichti kritériumok által előírt küszöbértékeket. Csehországban és Lengyelországban a Monetáris Unióhoz való mielőbbi csatlakozás akadályai a politikai akarat hiánya, az „eurószeptizmus”, így a csatlakozás várható dátuma 2012. Szlovákia az előjelzések alapján 2009-re az eurózóna része lesz.

¹ Forrás: Fitch Ratings 2006 és 2007-es jelentése alapján.



2. ábra
Az államháztartás hiánya (államháztartás egyenlege/GDP)¹



3. ábra
Az államadósság alakulása (államadósság/GDP)¹

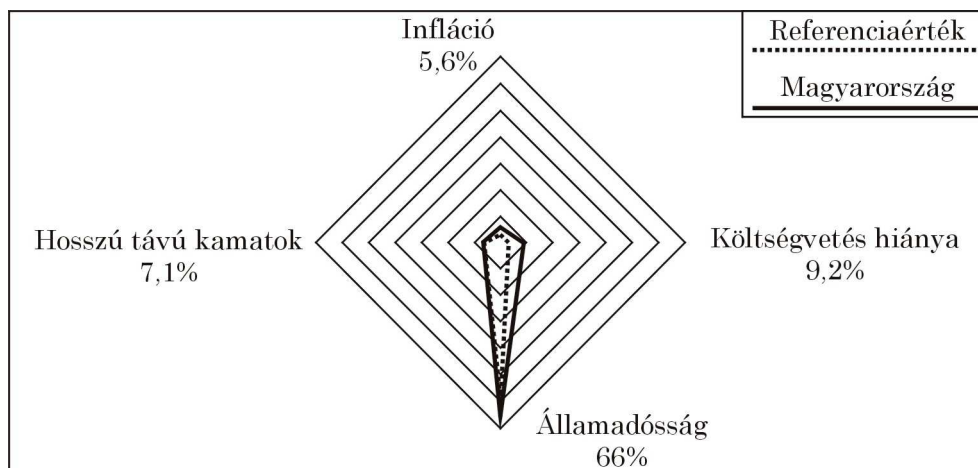
¹ Forrás: Fitch Ratings 2006 és 2007-es jelentése alapján.

Magyarország a felzárkózási folyamatban évről évre egyre rosszabb pozíciót foglalt el a 2004-ben csatlakozott országok rangsorában. A maastrichti feltételek teljesítésében az újonnan csatlakozott Bulgária és Románia is lényegesen jobb eredményeket tud felmutatni; e két ország GMU csatlakozása ugyanakkor, vagy még korábban esedékes lesz, mint Magyarorszáké. Jelenleg a két ország számára a négy kritérium közül csupán az infláció csökkentése jelent problémát, viszont a reálkonvergencia terén mind Bulgária, mind Románia jelentős lemaradással küzd: az egy főre jutó GDP az EU15 arányában 15-20 százalék között, míg az árszínvonal 20-40 százalék között van.

1. táblázat
Bulgária és Románia nominális konvergenciára vonatkozó
2007. márciusi adatai¹

	Bulgária	Románia	Küszöbérték
Infláció (%)	6,50%	5,40%	3,00%
Költségvetés GDP (%) -ában	-3,30%	1,90%	3,00%
Államadósság GDP (%) -ában	22,80%	12,40%	60,00%
Hosszú távú kamatok (%)	4,30%	7,30%	6,40%

2006-ban csupán sejthető volt, mára viszont tényé vált, hogy hazánk jelenlegi helyzetében egyik kritériumnak sem képes megfelelni. Ezt szemlélteti a 4. ábra.



4. ábra
Magyarország és a maastrichti kritériumok¹

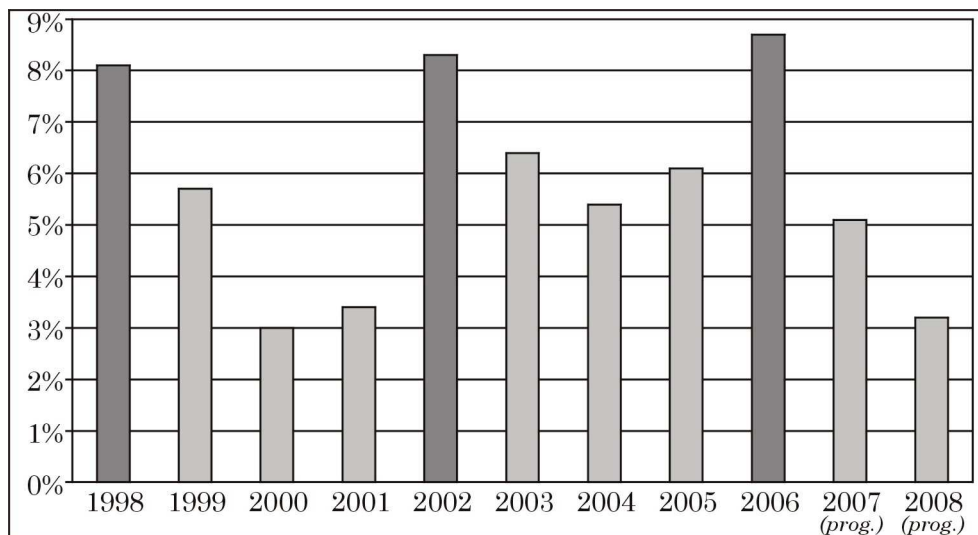
¹ Forrás: Fitch Ratings 2007-es jelentése alapján.

3. A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY ALAKULÁSA

A magyar költségvetés deficitje és az államadósság mértéke, illetve a külső fizetési egyensúlytalanság mind nemzeti szinten, mind nemzetközi viszonylatban, közép- és hosszú távon is korlátozza a magyar gazdaság lehetőségeit. Az államháztartási hiány folyamatos bővülése számos jelenségnek és tényezőnek köszönhető:

- a túlzott redisztribúció, a kiadások kedvezőtlen struktúrája,
- az állami szférában foglalkoztatottak magas aránya,
- a kormányzati fogyasztás indokolatlanul magas szintje,
- az adók magas szintje és nem megfelelő struktúrája,
- a veszteséges állami vállalatok finanszírozása,
- intézményi hiányosságok,
- állami feladatleosztás során a centralizáció-decentralizáció aszimmetrikus érvényesülése,
- átláthatatlan finanszírozási rendszer az oktatás és az egészségügy területén.

A felsorolt hiányosságok vezettek oda, hogy hazánk az Európai Unió 27 országa közül az egyetlen, amely évek óta a fenntartható költségvetési deficit többszörösével rendelkezik.



5. ábra
A költségvetési hiány a GDP százalékában

Az elmúlt tíz évben a hazai költségvetés hiánya ciklikus mozgást követett, ahol a maximum pontok minden esetben választás évére estek.

A 2006-os tavaszi választások után az ország vezetése felismerte a hiány azonnali csökkentésének szükségességét, és a Magyar Nemzeti Bankkal együttműködve elkészítette Magyarország Konvergencia Programját, melyet szeptemberben az Európai Unió Brüsszelben elfogadott, és a terv mielőbbi megvalósításra szólította fel a magyar kormányt.

4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN TETT LÉPÉSEK

A konvergenciaprogram – a nominális konvergencia szempontjából meghatározó – államháztartási hiányra, államadósságra, GDP növekedésre és inflációra vonatkozó 2006-os tervezetét a 2. táblázat foglalja össze.

2. táblázat
A 2006. szeptemberi konvergenciaprogram előrejelzései¹

Megnevezés	2006	2007	2008	2009
Költségvetés egyenlege (GDP%)	10,1	6,8	4,3	3,2
Államadósság (GDP%)	68,5	71,3	72,3	70,4
GDP növekedés (%)	4,1	2,2	2,6	4,1
Infláció (%)	3,5	6,2	3,3	3,0

A kormány a tervezett mutatók elérése érdekében *azonnali intézkedések* sorozatát vezette be, melynek fő célja, hogy 2010-ig a költségvetés hiányát fenntartható szintre csökkentse. A fontosabb rendelkezéseket a 3. táblázat szemlélteti.

3. táblázat
A kormány által meghozott fontosabb intézkedések²

Költségvetési kiadások módosítása	<ul style="list-style-type: none"> • strukturális reformok megindítása; • a közszféra béreinek átmeneti befagyasztása; • családtámogatások, nyugdíjkiadások növelése; • EU-támogatásokból megvalósított kiadások növelése; • vasutak közszolgálati tevékenységének finanszírozása;
Bevételek növelése	<ul style="list-style-type: none"> • adómentes jövedelmek körének szűkítése; • járulékalap növelése; • adókedvezmények csökkentése; • egyéni járulékok növelése; • különadó fizetési kötelezettség kiterjesztése;

- Az intézkedések egy része már 2006 végén, illetve 2007 elején éreztette hatását:
- a háztartások fogyasztási kiadásai lassuló mértékben nőttek, majd a 2006. év végére stagnáltak,
 - a tavalyi év során a reálkeresetek 3,5 százalékkal emelkedtek,
 - a foglalkoztatottak száma a versenyszférában 0,6 százalékkal nőtt, míg a közszférában 2,2 százalékkal csökkent,
 - a bruttó keresetek 2007 első két hónapjában a tavalyi évhez képest 6,5 százalékkal emelkedtek,
 - a beruházások mértéke a tavalyi év során 2 százalékkal esett vissza.

¹ Forrás: MNB Konvergencia Program.

² Forrás: PM 2007 és MNB 2006 jelentések alapján.

Az életbeléptetett intézkedésekkel szemben a legmarkánsabb kritika az, hogy a fogyasztás stagnálása, a beruházások és a munkakereslet várható csökkenése miatt a hazai gazdaság növekedési üteme megtorpant, a konvergenciaprogramban tervezetteket alulmúlva csupán 1,2 százalék. A régióhoz képest is alacsony GDP növekedés – amelyhez magas infláció, illetve az államadósságból és költségvetési hiányból származó ikerdeficit társul – tovább rontja a magyar gazdaság helyzetét, és ezzel együtt a nemzetközi megítélését is.

Annak érdekében, hogy a költségvetés kiigazításának eredménye hosszú távon is fenntartható legyen, a kormány a költségvetési programra épülő *reformokat* kezdeményezett:

4. táblázat
A költségvetési konszolidációt megalapozó reformok¹

Egészségügy	<ul style="list-style-type: none"> • az egészségügy társadalombiztosítási jellegének megerősítése • a kereslet korlátozása • a szolgáltatások nyújtásának és igénybevételének ésszerűsítése • kihasználatlan kapacitások megszüntetése
Gyógyszer-támogatások	<ul style="list-style-type: none"> • támogatási kulcsok csökkentése • támogatott gyógyszerkör szűkítése
Nyugdíj	<ul style="list-style-type: none"> • nyugdíjas státusz és aktív foglalkoztatottság egyértelmű szabályozása • karkedvezményes nyugdíjrendszer szabályozása • nyugdíjszámítás ellentmondásos elemeinek kiigazítása
Közigazgatás	<ul style="list-style-type: none"> • központi kormányzat méretének csökkentése • párhuzamos funkcionális területek központosítása • teljesítménykövetelmények meghatározása
Helyi önkormányzatok	<ul style="list-style-type: none"> • teljesítménymutató alapján történő közoktatás-finanszírozás • kistérségi feladatellátás finanszírozásának növelése • szociális alapszolgáltatás átstrukturálása
Oktatás	<ul style="list-style-type: none"> • új normák a közoktatás finanszírozásánál • pedagógusok óraterhelésének növelése • szakképzés hatékonyságának növelése • felsőoktatásban tandíj bevezetése • államilag finanszírozott hallgatók létszámának csökkentése • új felvételi rendszer

5. ÖSSZEGZÉS

A kormány által meghirdetett programot számtalan szakértő értékelte és kritizálta. A szakma véleménye egységes abban, hogy az államháztartás struktúráját át kell alakítani, illetve, hogy a megszorító intézkedéseket sürgős ütemben meg kell

¹ Forrás: PM 2007-es jelentése.

valósítani, viszont mindig vannak olyan gazdaságpolitikai területek és társadalmi jelenségek, amelyek szakmai vitákat váltanak ki:

- Tavaly problémát okozott annak megítélése, hogy az államvezetés milyen mértékben elkötelezett annak a célnak, hogy a fenntarthatatlan szintű költségvetési hiányt mind a gazdaság hosszú távú működőképessége, mind az euróövezetbe való mielőbbi csatlakozás érdekében számottevő mértékben lefaragja.
- Felmerült az a kérdés, hogy ki fizesse meg a költségvetési kiigazítás árát? Van, aki a vállalati szférát védené, hiszen ők a „gazdaság motorjai”. Van, aki a társadalmi ollóra hivatkozva olyan rétegeket pártol, amelyek életszínvonala az intézkedéssorozat következményeként a létminimum alá szorul. Végül vannak, akik az eleve magas mértékű adókból kiindulva az aktív keresők mellett állnának ki.
- Az egyes konkrét megszorítások (tandíj, kórházak bezárása, közszférában dolgozók létszámának csökkentése stb.) komoly társadalmi és jóléti kérdéseket vetnek fel, illetve többen megkérdőjelezzik az egyes lépések jövőre vonatkozó eredményességét.
- A gazdasági növekedés vártnál nagyobb mértékű visszaesése újabb aggodalomra ad okot, bár a külföldi minősítő intézetek ezt a megtorpanást ideiglenesnek tartják.
- A 2006-os év egyik legjelentősebb közgazdasági vitapontja az volt, hogy a költségvetéssel kapcsolatos intézkedések „bevétel-túlsúlyosak”. Egyes elemzők szerint a kiadási oldal alacsony mértékű átalakítása nem jár megfelelő eredménnyel, más szakértők úgy gondolják, hogy az ország jelenlegi helyzetében elkerülhetetlen a „tűzoltás”, még ha az hosszú távon nem is hatékony.
- A kérdés mindmáig aktuális maradt, ugyanis a sikeres költségvetési kiigazítást megvalósító országok általában az államháztartás kiadásait fogták vissza, növelték a közszféra hatékonyságát, és olyan garanciális elemeket építettek a rendszerbe, melyek biztosították a hosszú távon való fenntarthatóságot.

A 2007-es év jó irányú elmozdulást hozott a szakmai közvélekedésben, ma már a kritikák mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap az a kételkedő aggodás, hogy az eddig megtett intézkedések összeállnak-e és mikor egy konzekvens reformmá, s annak végig vitele nem esik-e ismét áldozatul a napi politikai érdekeknek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Magyarország Konvergencia Programja 2005-2009: A Magyar Köztársaság Kormánya; 2006. szeptember
- Magyarország Konvergencia Programja 2006-2010: A Magyar Köztársaság Kormánya; 2006. szeptember
- Új Magyarország Fejlesztési Terv – Foglalkoztatás és növekedés: A Magyar Köztársaság Kormánya
- Második jelentés az EKSZ104(7) cikke alapján a Gazdasági Pénzügyminiszterek Tanácsa által 2006. október 10-én kiadott ajánlás megvalósítása érdekében hozott intézkedésekről; [http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/\(PortalArticles\)/99120677B7075DEAC12573630031F6B1/\\$File/Progress_report_200709_hu.pdf?OpenElement](http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/(PortalArticles)/99120677B7075DEAC12573630031F6B1/$File/Progress_report_200709_hu.pdf?OpenElement) (2007.09. 21.)
- Elemzés a konvergencia-folyamatról 2006. december; http://www.mnb.hu/Engine.aspx?page=mnbhu_konvergenciajelentes&ContentID=9157

- BAKÁCS TAMÁS – BORKÓ ANDRÁS: Az állami szerepvállalás európai modelljei: a mediterrán, a skandináv, az angolszász, valamint a német-francia kontinentális modell – tanulságok Magyarország számára ICEG-EC Munkafüzet 13.;
http://www.icegec.hu/hun/_docs/munkafuzetek/munkafuzet_13.pdf (2007.09.22)
- DR. ERHART TIBOR – GÁSPÁR FERENC: Úton a Gazdasági és Monetáris Unió felé (Európai Füzetek 28.)
- HORVÁTH ZOLTÁN: Kézikönyv az Európai Unióról (Magyar Országgyűlés 2002)
- LOSONCZ MIKLÓS: Az Európai Unió, Rómától Budapestig (TRI-MESTER Bt. 2002)
- ICEG European Center: Quarterly Forecast on the 8 New Member State (Summer – Spring): www.icegec.hu (2006.09.14.)
- ICEG Európai Központ: Negyedéves előrejelzés a magyar gazdaságról; 2006. 1. szám: www.icegec.hu (2006.09.14.)
- ICEG European Center: News of the Month: www.icegec.hu (2006.09.14.)
- KÁLMÁN DEZSÉRI and PÁL GÁSPÁR: Economic and Political Relations after the EU Enlargement: the Visegrád Countries and Russia, Ukraine, Belarus and Moldova; ICEG-EC és MTA Világgazdasági Kutatóintézet
http://www.icegec.hu/eng/publications/_docs/proceedings/Economic_and_Political_Relations.pdf (2007.10.07)
- Fitch Ratings: EMU Convergence Report – 2007
http://www.fitchratings.com/corporate/login/setSessionVars.cfm?userIdParam=tozs984&SCRIPT_NAME=/corporate/reports/report_frame.cfm&QUERY_STRING=rpt_id=343724 (2007.10.06)