

# **A MAGYAR KORMÁNYOK KONVERGENCIA PROGRAMJAI A VÁLASZTÁSI CIKLUSOK SZORÍTÁSÁBAN**

Dr. Gösi János

főiskolai docens

Szegedi Tudományegyetem Mémnöki Kar

## **SUMMARY**

Hungarian convergency programmes are trapped in the four-year political cycles. The logic of the parliamentary elections – because of the danger of failure – let fiscal restrictions to be implemented only in the first two years. This is extremely true for general structural reforms, from what the public and the political parties longing for victory expect serious results after 2-3 years of hardship.

### **1. BEVEZETÉS**

A magyar konvergencia programok a négyéves politikai ciklusok hálójában vergődnek, mert a választási ciklusok logikája - a biztos vereség veszélye miatt - komoly költségvetési és pénzügyi megszorításokat legfeljebb az első két évben enged meg. Fokozottan érvényes ez az átfogó strukturális reformokra, amelyekről a közvélemény és győzelmi babérokra vágyó pártok már az első 2-3 év nehézségei után egyaránt jelentős eredményeket várnak.

### **2. A MAGYAR KONVERGENCIA PROGRAMOK FŐ JELLEMZŐI**

"Az Európai Unió tagságából adódó jogszabályi követelményeknek megfelelően a tagállamok minden évben stabilitási, illetve az eurót még nem bevezetett tagállamok konvergencia programot nyújtanak be a Tanács és a Bizottság részére."(Magyarország konvergencia programja 2005-2009)

A Maastrichti Szerződés szerint a közös pénz övezetéhez csak azon tagállamok csatlakozhatnak, amelyek teljesítik az úgynevezett maastrichti konvergencia kritériumokat, amelyek a következők:

- Árstabilitás: a fogyasztói árindex emelkedése a vizsgált évben 1,5%-nál nagyobb mértékben nem haladja meg a három legalacsonyabb inflációs rátájú tagállam átlagindexét.
- Kamatok konvergenciája: a hosszúlejáratú kamatláb a vizsgált évben 2%-nál többel nem lépheti túl a három legalacsonyabb inflációs rátájú tagország átlagát.
- Árfolyamok stabilitása: az EMS árfolyam-mechanizmusán belül a nemzeti valutát az euró bevezetését megelőző két évben nem értékeli le és betartják a +/- 15%-os ingadozási sávot
- Stabil államháztartási helyzet: a vizsgált évben a folyó évi államháztartási hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át, a halmozott államadósság pedig a GDP 60%-át, vagy ha 60%-nál magasabb, akkor az euró bevezetését megelőző két évben folyamatosan csökkenő tendenciát kell mutatnia.

A követelmények közül Magyarország 2004 óta egyet sem teljesített, sőt 2006 őszéig egyre távolabb került az euró bevezetésének eredetileg 2007-re tervezett dátumától.

2004. évi konvergencia programunkat az EU elfogadta, de nem teljesítettük a program első évét. A 2005. évi programnak már a tervezetét sem fogadta el az EU, ezért Gyurcsány Ferenc kormányfő haladékat kért és kapott a 2006. évi országgyűlési választások miatt, majd..... "A kormány a hagyományos menetrenden kívül 2006 szeptemberére elkészítette a 2005. decemberi konvergencia program módosított változatát" e program keretében mutatja be a középtávú gazdaságpolitikai elképzeléseit, különös tekintettel a magas költségvetési hiány csökkentésére." (Magyarország konvergencia programja 2005-2009)

Az államháztartás hiánya a program első intézkedései nélkül 2006-ban meghaladta volna a GDP 11% -át. Ezt kell 2009-re 3%-ra mérsékelni adóemeléssel, kiadáscsökkenéssel és az elsősorban a közszférát érintő strukturális átalakításokkal.

A 2006 őszére kidolgozott konvergencia program egy olyan program, amelynek végrehajtása már 2 hónappal elfogadása előtt megkezdődött a 15%-os ÁFA-kulcs 20%-ra emelésével.

A program számos eleme – például a nyugdíj és az egészségügyi rendszer átalakítása - hasonlít Bokros Lajos javaslataihoz. (Bokros et. al. 2004)

Melyek a program megvalósításának nehézségei?

De először is, hogyan jutottunk idáig: a pénzügyi-gazdasági összeomlás szélére és miért győzött az MSZP-SZDSZ koalíció a 2006-os országgyűlési választásokon is?

### **3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI POLITIKA FELLAZULÁSA 2001-TŐL, ÉS A FIDESZ VERESÉGE A 2002. ÉVI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOKON**

A 2001-es évtől kezdődően a magyar kormányok gazdaságpolitikája - főként költségvetési-államháztartási politikája - fellazult; egyre nagyobb mértékben rendelődött alá a 2002-es, és később a 2006-os parlamenti választások győzelmi céljainak.

A FIDESZ által vezetett koalíciós kormány által 2000 decemberében elfogadott úgynevezett "kétéves költségvetés" nemcsak Torgyán József kormányból való eltávolítását készítette elő, hanem az ezen az úton megtett első komolyabb lépés volt.

A 2002-es választási évben a tényleges államháztartási hiány már júniusban, azaz a balliberális koalíciós kormány hivatalba lépése előtt jelentősen meghaladta a tervezett, de - mint Matolcsy György a FIDESZ vezette kormány volt gazdasági minisztere nyilatkozta - választási győzelem esetén az új kormányzati ciklust megszorításokkal kezdték volna (Matolcsy et. al. 2006), amelyek lehetővé tették volna, hogy Magyarország az újonnan csatlakozott országok közül elsőként teljesítse az euró bevezetésének konvergencia követelményeit.

A FIDESZ elvesztette a 2002-es országgyűlési választásokat, bár a közvélemény-kutatási felmérések szerint az első forduló előtt még 8-10%-kal vezetett szocialista riválisa előtt. A vereségnek valószínűleg két fő oka volt:

1. Az első: a közvélemény-kutatók valószínűleg nem jól értelmezték a korábbi évekhez képest kétszeres arányúra, kb. 20%-ra növekedett választ megtagadók valóságos szavazási szándékát. A félelem és düh együttes légkörében a Fidesz vezette koalíció minimális különbségű vereséget szenvedett.
2. A második: a FIDESZ vezette kormány két év alatt, 25 ezer Ft-ról 50 ezer Ft-ra emelte a minimálbért, amelynek következtében a versenyszférában a bérszála egészére kiterjedő hasonló arányú emelkedés következett be; ugyanakkor a közsféra legnagyobb létszámú közössége, a közalkalmazottak részére az állami költségvetés nem adott elegendő forrást, miközben a például a köztisztviselők bérét is jelentősen megemelte. A közalkalmazotti bértábla alsó része összetorlódott: például a kezdő takarítónő és a kezdő diplomás közalkalmazott nettó bére között alig néhány ezer forint lett a különbség. A FIDESZ a választási kampányban a biztos vezetés tudatában és a tervezett államháztartási hiány ismeretében nem ígért jelentős béremelést a közalkalmazottak számára.

#### **4. A MEDGYESSY-KORMÁNY JÓLÉTI INTÉZKEDÉSEI A „KÉTSZER SZÁZNAPOS PROGRAM” KERETÉBEN ÉS VERGŐDÉSE A MEGSZORÍTÁSOK ELLENÉRE IS NÖVEKVŐ ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNYBAN**

Az MSZP 50%-os béremelést ígért 2002 októberétől, amelyet a balliberális kormány úgy teljesített, hogy a FIDESZ által megkérdőjelezett parlamenti választási eredmények miatt és az önkormányzati választási siker érdekében időpontját előrehozta szeptemberre.

A győztes MSZP-SZDSZ koalíció az úgynevezett "kétszer száznapos program" keretében még számos kiadásnövelő és adócsökkentő intézkedést hozott. A kiadásnövelés elsősorban az MSZP-hez, az adócsökkentés az SZDSZ-hez köthető. A GDP-arányos adóterhelés 2001 és 2006 között mintegy 4 százalékkal csökkent, ami 2006-ban közel 900 milliárd forint adóbevétel kiesést jelentett. A kiadásnövelő intézkedések közül ki kell emelni, a közalkalmazottak 50%-os béremelésén kívül, a 13. havi nyugdíj bevezetését és az ambiciózus autópálya-építési programot. 2002 és 2006 között a nyugdíjak és a nettó keresetek reálértéke több mint másfélszer gyorsabban nőtt mint a GDP.

A 2002-es kormányzati lépések az államháztartási hiány olyan magas szintjét generálták a következő évekre is, amelyet a megtett megszorító intézkedések csak csekély mértékben tudtak mérsékelni. A 2002. év őszének 50%-os közalkalmazotti béremelése a tárgyévben csak 5 havi, 2003-ban viszont már 13 havi költségvetési többletkiadást jelentett.

A legnagyobb hibát talán ott követte el a Medgyessy-kormány, hogy a közalkalmazottak egyszeri 50%-os béremelését még csak részlegesen sem kapcsolta össze a közsféra strukturális reformjával, sőt az itt dolgozók létszáma néhány hónap alatt közel 50 ezer fővel nőtt, általában olyan üres álláshelyek betöltése révén, amelyek jelentős része szakmailag is indokolható volt; ugyanakkor már 2003-tól - a költségvetési megszorítások miatt -ugyanezeken a munkahelyeken 60-80 ezer fős létszámleépítés körvonalai rajzolódtak ki.

2003-ban a tervezett 4,5%-ot jelentősen meghaladó hiány alakult ki. 2004-ben a hiány úgy maradt az előző év szintjén, hogy miközben 1%-kal csökkent a keresetek reálértéke, az ÁFA-visszatérítések lassításával és a 13. havi bér következő évre való áttolásával csökkentették a folyó évi kiadásokat. Ezek a „kreatívnak” nevezett és az Európai Unió által elutasított és utólag korrigált könyvelési műveletekkel a magyar gazdaságpolitika a felelőtlen lépésektől, az eurózónához való csatlakozás időpontjának többszöri és megalapozatlan változtatásán át eljutott a nemzetközi bizalom megrendüléséig.

A 2004. évi uniós választásokon az MSZP csak mérsékeltnek minősíthető vereséget szenvedett, de a kialakult pánikhangulat lehetővé tette a pártonkívüli, - s ezért politikailag egyébként sem túl erős - Medgyessy Péter miniszterelnök megbuktatását.

## **5. A GYURCSÁNY-KORMÁNY „SZÁZLÉPÉSES REFORMPÓTLÉKA”, ÉS A BALLIBERÁLIS KOALÍCIÓ GYŐZELME A 2006. ÉVI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOKON**

Valójában ezek a trükkök politikai értelemben mégsem voltak hiábavalóak, hiszen balliberális koalíció egy kormányfőváltással kombinált kétszer százalépes programmal, valamint az EU-tól és a nagy pénzügyi befektetőktől 2006 nyaráig kapott haladékkal készülhetett a 2004-es uniós választásokon elszenvedett vereség revánsára.

Melyek voltak a balliberális koalíció 2006-os választási győzelmének fő okai? Mindenekelőtt az, hogy a reálkeresetek és a reálnyugdíjak a 2002-2006 között több mint 30%-kal nőttek. 2006. január 1-től 25%-ról 20%-ra csökkent az ÁFA kulcs, amely ugyan önmagában több mint 1,5%-kal, mintegy 350 milliárd Ft-tal növelte a 2006. évi államháztartási hiányt, de rendkívül kedvezően hatott a tartós fogyasztási cikkek forgalmára és a vásárlók hangulatára. A 20%-os ÁFA- kulcs az SZDSZ adócsökkentési programjának - a „három húszas”-nak, azaz az egykulcsos 20-os SZJA, TB-járulék és ÁFA-kulcs – részleges megvalósítását is jelezni kívánta.

Gyurcsány Ferenc miniszterelnök és pártelnök fellépésével nemcsak egy, a FIDESZ vezetőikkel azonos korosztály, hanem egy új, az üzleti életből hozott tapasztalatokat a kormányzati munkában felhasználó és az ügynevezett nemzeti jobboldallal harcosan szembezálló típus jelent meg az MSZP-ben. A „reformpótléknak szánt százalépes programnak” a gazdaság kifehéritésére irányuló lépéseinek zömét a közvélemény döntő többsége támogatja. A szakképzés - ezen belül különösen a szakmunkásképzés - reformja a Magyarországon egyre nagyobb mértékben egyszerre jelentkező munkaerőhiányt és munkanélküliséget kívánta csökkenteni.

A FIDESZ "Rosszabbul élünk mint négy éve" című kampányszlogenje lényegében hiteltelennek bizonyult. Az ellenzéknek az államadósággal kapcsolatos fejtegetései, az ezermilliárdok emlegetése a választók óriási többsége számára nem kapcsolódott össze saját gazdasági problémáival. A bizonytalan elkötelezettségű szavazók zöme nem értette, hogy jelentős államadóság esetén egy leendő FIDESZ vezette kormány miből fizetné ki például a 14. havi nyugdíjat.

## **6. A BALLIBERÁLIS KOALÍCIÓ VERESSÉGE A 2006-OS ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOKON**

Miért aratott átütő győzelmet a FIDESZ az önkormányzati választásokon? Talán a miniszterelnököt öszödi beszéde miatt? Nem. A kormánypártok már az öszödi beszéd nyilvánosságra kerülése előtt két héttel az október 1-i választási eredményekhez hasonló pozíciót foglaltak el. A népszerűségvesztés oka a konvergencia program augusztusi és szeptemberi megszorító intézkedéseiben keresendő. 2006 augusztus 1-től 30%-kal emelkedett a gáz és 14%-kal az áram ára. Szeptember 1-től pedig – számos intézkedés között – a 15%-os ÁFA,- amelybe az élelmiszerek zöme tartozik - 20%-ra nőtt, s életbe lépett a 20%-os kamatadó és tőzsdei árfolyam-nyereségadó; 2,5 %-kal nőtt a munkavállalói járulék, amely 3,5%-kal – havi 3-4-5-6 ezer forinttal – csökkentette a nettó nominál -és reálbért. A választók már szeptemberben érzékelték az 5%-os ÁFA-emelést jelentősen meghaladó élelmiszer áremelkedést. A választók zöme a szeptember végi kampánycsend idején szembesült a 3-4-5-6 ezer forintos nettó nominálbér csökkenéssel. A nettó nominálbér csökkentése nemcsak anyagilag, hanem lélektanilag is rendkívül drasztikus elvonási mód. A sarcolásnak nemcsak a mértéke, hanem a módszere, sőt megkezdésének időpontja is rendkívül kedvezőtlen volt az MSZP-SZDSZ koalíció számára!

A csoda nem a FIDESZ átütő győzelme, hanem az, hogy az MSZP, illetve a balliberális koalíció Budapesten, Szegeden, Miskolcon Pécsen és még néhány megyei jogú, valamint közepes nagyságú városban megőrizte többségét.

## **7. A KORMÁNY ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁST CSÖKKENTŐ ÉS BEVÉTELT NÖVELŐ GAZDASÁGPOLITIKÁJÁNAK VISZONYLAGOS SIKERE 2007-BEN**

A „program” 2007. évi sarokszáma a 6,8%-os GDP-arányos államháztartási hiány (Magyarország konvergencia programja 2005-2009) teljesíthető, sőt túlteljesíthető vagy könyvelési tartalék is képezhető a 2009-2010-es választási évekre. A hiány mérséklését, amely a bevezetett intézkedések nélkül 2006-ban elérte volna a GDP 12%-át, a kormány részint a zömében 2006 őszén bevezetett adó, járulék és ÁFA emelésekkel, (Bokor – Dombi – György – Veress et. al. 2006) 2007-től kiadáscsökkentéssel és a közszféra strukturális átalakításával érte el.

A megszorítások ellenére a GDP –arányos bruttó államháztartási hiány idén, de még 2008-ban is nőni fog , mert az idei 2% körüli (Magyarország aktualizált konvergencia

programja 2006-2010) és a következő évre tervezett gazdasági növekedés is kisebb mint az idén várható 6,8%-os és a jövőre tervezett 4,3%-os hiány. Szerencsére az EU nem írja elő merev követelményként a GDP-arányos bruttó államháztartási hiány 60%-os mértékét /amelyet egyébként számos euró-övezetbe tartozó régi tagország sem teljesít/, hanem megelégszik a csökkentés tartós tendenciájával.

A reálbérszínvonal várhatóan több mint 4%-kal csökken, de részint emiatt, részint a kormányzati kiadások csökkenése miatt a külkereskedelmi mérleg hiánya is egymilliárd euróval csökken. A fogyasztói árszínvonal a várt 6,5% helyett 7,5%-kal fog nőni, elsősorban az idei kedvezőtlen mezőgazdasági hozamok miatt. (Tájékoztató 2007). A közigazgatás, az egészségügy, az oktatás és a nyugdíjrendszer strukturális reformjai a tervezettnél lassabban és túl sok hibával terhelten haladnak előre. A kormánypártok támogatottsága a 2006-os önkormányzati választások óta is drámaian zuhan. A „program” a választási ciklus szorításában valósul meg.

## **8. A KONVERGENCIA PROGRAM LEHETSÉGES ALTERNATÍVÁI**

Vannak-e a Programnak reálisan megvalósítható alternatívái?

A szakértők óriási többsége szerint a lényegyet tekintve nincs. A szakértők megállapítják, hogy program a terheket az egész társadalomra teríti szét. A Nemzetközi Valutaalap szakértői és a Magyar Nemzeti Bank adóemelések helyett a kiadás csökkentésre helyezi a hangsúlyt, amely a 13. havi nyugdíj megvonásától a közszféra béreinek és a szociális transzferek csökkentéséig terjedne. (Dózsa-Lambert et. al. 2006) és (A Valutaalap delegációjának zárómegállapításai 2006).

Az igazán nehéz problémákat mindenki közszférát érintő strukturális reformok tartalmában és a végrehajtás ördögi részleteiben látja.

## **9. A STRUKTURÁLIS REFORMOK PROBLÉMÁI**

A egyensúly tartós fenntartása és egyidejűleg a gazdasági fejlődés felgyorsítása csak strukturális reformokkal érhető el. A strukturális reformok jelentős része a politikai konszenzus hiánya (Reflexiók 2006) és a két táborra szakadt ország megosztottságának erősödése miatt (Fábián et. al. 2006) az és a négyéves választási ciklusokhoz igazodó párt –és kormánypolitikák miatt csak részlegesen valósítható meg. /régikora alapozott közigazgatás/

A reformok bevezetésének időszakában az átmenet nehézségei miatt romlik a szolgáltatások színvonala; különösen akkor, ha még pénzt is vonnak ki a rendszerből. /egészségügy /

A reformfolyamatok irányítói rendkívül lassan tanulnak a felhalmozódott tapasztalatokból. Gyakran rosszul választják meg a tennivalók sorrendjét is. A közoktatás valóságos tartalmi problémáinak kezelésére a legolcsóbb és legfontosabb lépés a korszerű oktatási céloknek megfelelő tankönyvpályázatok kiírása és gyorsított értékelése, a tankönyvválaszték radikális csökkentése és a minőségi paraméterek egyidejű növelése lenne. Az egészségügyben az átgondolatlan megszorítások miatt 2-3 hónapra növekedett olyan ellátások várakozási ideje is, amelyekkel még a korai stádiumban gyorsan és olcsón kezelhető számos betegség.

## **10. A "PROGRAM" 2008-TÓL ISMÉT A VÁLASZTÁSI CIKLUS SZORÍTÁSÁBAN**

A megszorítások miatta kormánypártok támogatottsága drámaian csökkent. Az idő előrehaladtával fokozódik a kormánypárti politikusok idegessége: 2009-ben uniós parlamenti, 2010-ben országgyűlési és önkormányzati választások lesznek. A kormánypártokban már 2006 ősze óta sok az olyan politikus, aki korábban biztosnak hitt önkormányzatban viselt pozícióját veszítette el, s azóta is a központi kormányzatot hibáztatja a konvergencia program idő előtti / értsd: az önkormányzati választások előtti / bevezetése miatt.

Az államháztartás 2008-as tervezete és a „program” is a reálbérek átlagosan 0,5%-os növekedésével számol, s a GDP-arányos államháztartási hiány 6,8 %-ról 4,3%-ra való csökkentését döntően a strukturális reformok eredményeként keletkező költségvetési megtakarítások révén kívánja elérni.

Úgy tűnik, hogy a kormány a következő évre is az előremenekülés stratégiáját választja, de további, a lakosság pénztárcáját érintő nagyon komoly megszorítások nélkül. A gazdaság talán már 2009-ben ráállhat egy évi 4-5%-os fenntartható növekedést hozó pályára.

A reálbérek és a lakossági reálfogyasztás 2009-től évi 4% körüli növekedése, továbbá az egészségügyi szolgáltatások színvonalának jelentős emelkedése, valamint a gazdaság kifehéritése, a fekete- és szürkegazdaság nagyszereplői elleni - a jelenleginél lényegesen eredményesebb - fellépés esetén a kormánypártoknak még reális esélyük lehet 2010-ben a választási győzelemre.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A Valutaalap delegációjának zárómegállapításai 2006 Nemzetközi Valutaalap Magyarország -2006. évi IV. cikkely szerinti konzultáció. A Valutaalap delegációjának zárómegállapításai 2006. június 6. Pénzügyminisztérium [www2.pm.gov.hu](http://www2.pm.gov.hu)
2. Bokor L, Dombi Á, György L, Veress J et. al. 2006: Gazdaságpolitikai reflexiók a 2006-os konvergencia program ürügyén. Pénzügyi Szemle 2006/4.
3. Bokros et. al. 2004: Verseny és szolidaritás Élet és Irodalom Budapest, 2004.
4. Dózsa-Lambert et. al. 2006: Járai Zsigmond a konvergencia programról. Legalább a számok reálisak. Figyelőnet 2006. szeptember 07. [www.fn.hu](http://www.fn.hu)
5. Fábíán et. al. 2006: Két választás Európában. Politikatudományi Szemle (15.) 2006/2-3 pp.
6. Matolcsy et. al. 2006: A 2010-es euró mellett Figyelőnet (2006. október 11.)
7. Magyarország konvergencia programja 2005-2009. Budapest, 2006 szeptember, Pénzügyminisztérium honlapja
8. Magyarország Konvergencia Programja 2006 Magyarország Konvergencia Programja 2005-2009
9. Magyarország aktualizált konvergencia programja 2006-2010. Budapest 2006. december, Pénzügyminisztérium honlapja
10. Reflexiók: konvergencia-programról és költségvetésről. Kádár Béla, Rácz Margit és Gál Péter válaszai a Köz –gazdaság kérdéseire. Köz-gazdaság: tudományos füzetek, 2006. (1. évf) 2.sz.
11. Tájékoztató a gazdasági és pénzügyi folyamatokról. Budapest, 2007.szeptember 18., Pénzügyminisztérium honlapja