

LÁSZLÓ CSABA

Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (1988–1997)

A magyar parlamentben a rendszerváltást megelőző évek egyik legfontosabb eseménye, az adóreform vitája alatt új kifejezés született: a költségvetési reform. Ekkor merült fel először az Országgyűlés illetékes bizottságában az igény, hogy az államháztartás bevételi oldalának reformja után a költségvetés egész rendszerének, a kiadásoknak a reformjára is szükség van. Noha az elmúlt években sok változás történt az államháztartásban, egy dolog biztos, a reformnak még nincs vége. Sokan még ma is a reformtól várják, hogy több pénz jut egyes állami feladatokra, míg mások költségvetési megtakarításokat, alacsonyabb adószintet remélnek a reformtól. Ebben a tanulmányban röviden megpróbálom felvázolni az államháztartási reform tízéves történetét 1987-től 1997 végéig, jelezve a buktatókat és az eredményeket egyaránt. Elsősorban a reformban történt előrehaladásra kívánok koncentrálni, de ennek megértéséhez a döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamat állomásaira, illetve a politikai összefüggésekre is utalnom kell, hogy a folyamatok érthetőbbek legyenek.*

A magyar parlamentben a rendszerváltást megelőző évek egyik legfontosabb eseménye, az adóreform vitája alatt új és azóta is használt kifejezés született: a *költségvetési reform*. Az adóreform tárgyalása során 1987-ben merült fel először az Országgyűlés illetékes bizottságában az igény, hogy az államháztartás bevételi oldalának reformja után a költségvetés egész rendszerének, a kiadásoknak a reformjára is szükség van. Valójában már 1986-tól felmerült a gazdaságpolitika vezetésében a reform szükségessége. Noha az elmúlt években sok változás történt az államháztartásban, egy dolog biztos, a reformnak még nincs vége. Sokan még ma is a reformtól várják, hogy több pénz jut egyes állami feladatokra, míg mások költségvetési megtakarításokat, alacsonyabb adószintet remélnek a reformtól.

Az eltelt évtizedben számtalan illúzió fűződött a reformhoz, ugyanakkor mind a mai

* Jelen cikk a Világbank Public Finance Reform during the Transition; The Experience of Hungary című tanulmánykötetében 1998-ban megjelent tanulmányom részben átdolgozott, rövidített változata. Az eredeti tanulmány az 1997-ig lezajlott eseményeket írta le. 1998-tól mostanáig azonban számtalan olyan változás történt, amelynek bemutatása nélkül joggal támad hiányérzete az olvasónak. Csak néhány példa: a felsőoktatási tandíj eltörlése, az alanyi jogú családi pótlék újbóli bevezetése, tb-önkormányzatok megszüntetése, tb-járulék csökkentés, illetve a beszedés APEH-hez való átadása, új autópálya-finanszírozási technikák bevezetése stb. A szűk megjelenési időkeretek ennek az időszaknak az elemzését már nem tették számomra lehetővé, ezért csak néhány esetben utaltam 1997 utáni fejleményre. Az elmúlt évek jelentős változásai ellenére is fő következtéseimet helytállónak érzem, ezért is vállaltam az elmúlt néhány év hiányát. Kárpótálásul megígérem, hogy ennek az időszaknak a bemutatásával, elemzésével nem fogok megint tíz évet várni.

napig nincs egységes értelmezése. Létrejött és megszűnt számos reformbizottság, amelyek közül némelyek több év alatt csak egyszer ülészetek, volt olyan, amelyik 10-15 alkalommal egy fél éven belül. Készültek koncepciók, amelyeket érdemben soha senki nem vitatott meg, és az államháztartásban történtek olyan strukturális változások, amelyek előtt senki nem emlegette az államháztartási reformot.

Egy dolog van talán, amiben minden, e téma iránt érdeklődő szakember ma már egyetért: átfogó államháztartási reformot csak fokozatosan és több év alatt lehet megvalósítani, illetve hogy ez a folyamat számtalan érdekkonfliktussal, vitával jár. Kompromisszumok sorozatára van szükség az előrehaladáshoz.

Ebben a tanulmányban röviden megpróbálom felvázolni az államháztartási reform tízéves történetét 1987-től 1997 végéig, jelezve a buktatókat és az eredményeket egyaránt. Elsősorban a reformban történt előrehaladásra kívánok koncentrálni, de ennek megértéséhez a döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamat állomásaira, illetve a politikai összefüggésekre is utalnom kell, hogy a folyamatok érthetőbbek legyenek.

Mi az államháztartási reform célja, tartalma?

A reform egyik célja, hogy a szocialista gazdasági viszonyok között kialakult államháztartás átalakuljon a modern többpárti parlamenti demokrácia és a piacgazdaság követelményeinek megfelelően. Ez azt jelenti, hogy a demokratikus politikai döntéshozatal igényeit kiszolgáló, transzparens költségvetési rendszer jöjjön létre, amelyben az állam a korábbi túlzott feladatvállalásától megszabadulva, a megtartott feladatokat is a piacgazdaság követelményeihez igazítja. Egy kisebb méretű és a gazdaságpolitikai követelményeknek megfelelően tartósan finanszírozható államra van szükség. Ez a követelményrendszer önmagában meghatározza, hogy a reform nem jelenti az állami feladatokra fordított összegek automatikus növekedését, és nem jelentheti a „fünyírőszerű” megtakarításokat. Reformon az olyan strukturális változásokat értem, amelyek után megváltozik a költségvetési rendszer működése, az egyes szereplők viselkedése, amely során az állami feladatok ellátásának intézményrendszere tartósan hatékonyabbá, gazdaságosabbá válik. Egy igazi strukturális reform keretében megtett lépés után az adott rendszer nem kevesebb pénzből rosszabbul, hanem lényegesen kevesebb pénzből jobban működik.

Mindezen célok alapján három csoportba sorolhatók az államháztartási reform fő elemei:

1. az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges csökkentését szolgáló intézkedések;
2. az állami feladatok ellátásának módját megváltoztató lépések;
3. a költségvetési rendszer működését, a szereplők viselkedését meghatározó szabályozók, intézményrendszerek átalakítása.

A vizsgált időszakban a fenti három csoport között mind a koncepciók, mind a tényleges folyamatok alapján jelentős hangsúlyeltolódások következtek be.

Honnan indultunk?

A 1980-as években a magyar államháztartás magán viselte a szokásos, a szocialista gazdaságokra jellemző problémákat. 1988-ban például az államháztartás konszolidált kiadásai a GDP 60 százaléka körül mozogtak. Ez a magyar gazdasági fejlődés jellegzetességei miatt magasabb volt, mint a többi szocialista országban.

1. táblázat
Államháztartási mérlegek

Államháztartási mutatók (a GDP százalékában)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Az államháztartás konszolidált bevételei (privatizációs bevételek nélkül)	-	-	52,8	52,3	53,9	52,4	46,7	47,1	45,8
Az államháztartás konszolidált kiadásai	-	-	55,8	59,3	60,3	60,8	53,4	50,3	50,6
Elsődleges konszolidált bevételek	-	-	51,0	51,1	52,8	51,3	45,9	45,3	43,4
Elsődleges konszolidált kiadások	-	-	49,9	53,8	55,8	54,0	44,3	41,0	40,3
Ebből kamatkiadás	3,2	3,0	5,9	5,5	4,5	6,7	9,1	9,2	10,3
Az államháztartás konszolidált teljes hiánya	-2,7	0,3	-3,0	-7,0	-6,5	-8,4	-6,6	-3,1	-4,8
Az államháztartás elsődleges mérlege	-	3,3	1,0	-2,6	-2,9	-2,7	1,7	4,3	3,1
Az államháztartás teljes bruttó adóssága	73,1	66,3	75,0	79,0	90,3	88,2	86,2	73,3	65,0
Az államháztartás hiánya (milliárd forint)	-46,3	7,0	-75,8	-207,2	-230,1	-367,3	-372,8	-212,6	-406,8
Elsődleges egyensúly (milliárd forint)	-	76,2	25,5	-77,9	-104,4	-118,1	92,8	294,0	260,4

Forrás: Pénzügyminisztérium.

Az 1988-as adóreformig a bevételek közül hiányzott a lakosság jövedelmeinek érdemi adóztatása (szja), a forgalmi adókra az egyfázisú, halmozódó forgalmi adó volt a jellemző, és a bevételek jelentős részét adták az állami vállalati szférát különböző jogcímenek (például felhalmozást, vagyont stb.) terhelő adók. A hatályos adószabályokkal szemben pedig komoly adóelkerülés veszélye fel sem merülhetett. Az adóalanyok száma viszonylag csekély volt, ennek megfelelően kis létszámú volt az adóapparátus.

A kiadási oldalon jelentős volt – a nagy állami beruházási akciókhoz kötődően – a felhalmozási kiadások aránya, és a piacgazdaságokban szokásosnál jóval meghaladta a különböző termelői és fogyasztói támogatások mértéke. Emellett működött – Kornai János kifejezésével élve (*Kornai* [1996]) – a „koraszülött jóléti állam”, amelyben a rászorultsági elemeket nélkülöző, Magyarországhoz hasonló fejlettségű országok átlagát jóval meghaladó jóléti kiadások terhelték az államháztartást.

Az államháztartás szerkezetében meghatározó volt az állami költségvetés, amely magában foglalta a társadalombiztosítási ellátásokat. A központi kormányzat szintjén emellett 20-30 úgynevezett elkülönített állami pénzalap működött több-kevesebb önállósággal, az egyébként is szűkre szabott parlamenti kontroll és a hagyományos költségvetési alku alól kivonva a közpénzek komoly részét. Az államháztartás helyi szintjét a központi támogatásoktól függő tanácsok jelentették, amelyeknek az önállósága mind politikai, mind költségvetési értelemben minimális volt.

A költségvetési döntéshozatal és a működés szabályai érdekes kettősséget alkottak. Habár az állami költségvetést formálisan a parlament hagyta jóvá, tényleges parlamenti kontroll valójában nem létezett. A parlamentnek bemutatott költségvetésben alig 20-30 előirányzat volt, és az egész költségvetési vita és döntéshozatal fél nap alatt lezajlott anélkül, hogy az eredeti javaslat akár egy kicsit is változott volna. A költségvetési működés egyes alapelemei, az átcsoportosítások, zárolás, vagy a kormány és az Országgyűlés közötti hatáskörmegosztás, a költségvetési döntéshozatal menetrendje egyáltalán nem, vagy csak hézagosan volt szabályozva. Arra pedig eszébe nem jutott például senkinek szabályt alkotni, hogy mi a teendő, ha a költségvetési év kezdetéig nincs elfogadott költségvetés. Az érdemi kérdésekben így egyértelműen a végrehajtó hatalom szerepe volt a meghatározó, de a tényleges hatalom a lényeges döntésekben kizárólagos szerepet játszó MSZMP vezetésének kezében volt.

Érdekes módon azonban az 1980-as évek eleje óta egy sajátos puha gazdálkodási rendszer alakult ki az intézmények szintjén. A korábbi, a nyugati rendszerekre is jellemző szigorú és kötött gazdálkodást egyre inkább laza gazdálkodás váltotta fel az önállóság jegyében. A pénzhíányt ellensúlyozandó kaptak több szabadságot az intézmények, hogy oldják meg feladataikat, ahogy tudják. Ez a folyamat látszólag jól illett a vállalati szférában kibontakozó önállósodási törekvésekhez, a túlsúlyos állami szabályozás csökkentéséhez.

Végezetül erre az államháztartásra is jellemzők voltak már az egyensúlyi problémák, ezek azonban explicit formában kevésbé jelentek meg. A kormány által szorosan ellenőrzött jegybank korlátlanul finanszírozta alacsony kamatú hitelekkel az államháztartást. Az ennek fedezetét biztosító pénzkibocsátás, illetve külföldi hitelfelvétel az inflációs nyomást, illetve a külföldi eladósodást növelte – időnként már alig kezelhető mértékben. Az állami túlköltekezés korlátai ezért legtöbbször csak közvetett módon, a külső eladósodáson keresztül jelentkeztek.

Ez az államháztartás az 1980-as évek végére valóban megérett mind politikai, mind közgazdasági értelemben a gyökeres átalakításra, az államháztartási reformra. Ezt felismerve indultak meg 1988 elején egy átfogó államháztartási reform előkészítő munkálatai.

A korai kísérlet (1988–1990 tavasza)

A továbbiakban párhuzamosan igyekszem bemutatni a különböző reformkoncepciók és az abból megvalósult reformlépések lényegi elemeit. Egyes időszakokban szinte semmi sem valósult meg a szép elképzelésekből és gondolatokból, míg máskor gyors lépésekre volt szükség, anélkül hogy azokat széles társadalmi vita előzte volna meg. Ilyenkor lehetett valójában támaszkodni a korábbi elvetelt reformkoncepciókra is.

Habár Magyarországon az elfogadott terminológia alapján az adóreform és az államháztartási reform két külön történet, röviden mégis ki kell térnem *az adóreform 1988–1989-es változásaira, mert ez alapvetően megváltoztatta Közép-Kelet-Európában elsőként az államháztartás bevételi struktúráját, kialakítva egy, a nyugat-európai modern piacgazdaságokhoz hasonló adórendszert*. 1988. január 1-jétől vezették be a személyi jövedelemadót és a hozzáadott érték típusú általános forgalmi adót, illetve létrejött a vállalatok nyereségét terhelő adó, amelyet törvényként egy évvel később fogadott el az Országgyűlés. Ezzel párhuzamosan megszűntek olyan adótípusok, mint például az egyfázisú forgalmi adó, a beruházásokat terhelő felhalmozási adó és a vállalatok eszközeit terhelő vagyoadó. Az adóalanyok számának megsokszorozódására reagálva, megindult egy modern, a korábbinál sokkal nagyobb adóigazgatás kiépítése. Ezek a lépések akkor olyan mértékben és irányba alakították át az adórendszer struktúráját, hogy érdemben a rendszer alapelemei azóta sem változtak. A társadalombiztosítási járulékrendszer viszont egészen 1996-ig alig módosult.

A rendszerváltást megelőzően két évvel – 1987–1988 fordulóján – még senki sem számított arra, hogy a politikai rendszerváltás sebessége és mélysége olyan lesz, hogy 1990-re gyakorlatilag többpárti alapokon nyugvó parlamenti demokrácia alakul ki, és minden mérvadó politikai erő ekkorra a szociális piacgazdaság modelljét fogadja el. 1988-ban ezért az államháztartási reform átfogó, 2-3 év alatt előkészített és végrehajtott, az állami feladatok teljes újragondolását, az egész működési mechanizmus megváltoztatását célul kitűző megközelítése vált elfogadottá. Ennek megfelelően alakult ki a reform előkészítéséért felelős szervezeti rendszer. A pénzügyminiszter vezetésével létrejött nagy reformbizottságban altémák szerint további albizottságok alakultak ki. Az egész munka szervezésére egy kis létszámú titkárság alakult az adóreformot korábban sikeresen irányító Kupa Mihály vezetésével.

Az előkészítő munkákba számtalan szakértő kapcsolódott be, az egyes állami feladatokra részanyagok készültek, továbbá kialakult az ütemterv a reform előkészítésére és végrehajtására. 1989 nyár elejére a munkák olyan fázisba jutottak, amikor a kormány tájékoztatta a parlamentet az államháztartási reform átfogó koncepciójáról és az egyes állami feladatokra vonatkozó reformelképzelésekről. Az 1988–1989-ben kialakult koncepció fő elemei a következők voltak:

- az államháztartás újraelosztásának lényeges csökkentése;
- törvényileg szabályozott demokratikus eljárási rend kialakítása a költségvetési döntéshozatalban és működésben;
- az állami feladatok felülvizsgálata és újraszabályozása;
- valós önkormányzatiság biztosítása az államháztartás helyi szintjén és a társadalombiztosításban;
- érdemi önállóság az államháztartás nagy ellátórendszereiben (egészségügy, oktatás);
- a szociális transzferek esetében az állampolgári jog fenntartása, kivéve a mainál sokkal kisebb arányúnak feltételezett szociális segélyezést, ahol a rászorultsági elvet kell érvényesíteni;
- az államháztartás egyes területein piaci elemek beépítése a finanszírozásba, például a felsőoktatás terén;

– modern finanszírozási és tervezési módszerek alkalmazása az intézményi gazdálkodásban (nullbázisú tervezés, költség–haszon elemzés, teljesítmény szerinti finanszírozás, teljesítménymérés stb.);

– az információs rendszer megújítása.

Az 1988–1989-ben kialakult koncepció több eleme a *mai napig érvényes* követelményt fogalmazott meg. Az újraelosztás csökkentése, az állami feladatok felülvizsgálata, az információs rendszer korszerűsítése végigvonul az egész vizsgált időszakon. Az akkoriiban, főleg 1988-ban megfogalmazott „menetrendek” viszont mind az adminisztratív lehetőségeket és tudást, mind a politikai háttérrel illetően irreálisak voltak. Meglepő, hogy bár a komplex megközelítés volt a jellemző, a manapság a reform kulcselemének tekintett nyugdíjreformról politikai szinten alig esett szó. Eközben a várható hosszú távú demográfiai problémák már akkor is ismertek voltak, és komoly szakértői munkák folytak a felosztó–kirovó rendszer reformjának előkészítésére.

Végezetül még egy, a későbbiekben is visszaköszönő problémát kell jelezni. Az akkori anyagokban még viszonylag kevés olyan konkrétumot, részletet lehetett találni, amelyben a szükséges politikai döntések után már tisztán „technokrata” feladat lett volna a jogszabályok, az intézményi változások előkészítése.

A reformmal foglalkozó apparátus kapacitásai ehhez szűkösek voltak, míg a szakapparátus többi része a hiányzó politikai elkötelezettség híján a sürgető napi feladatokra koncentrált.

Ezalatt a politikai helyzet hónapról hónapra változott, és az ország makrogazdasági egyensúlyi helyzete is egyre labilisabbá vált. Habár a reformmunkák leállítására, megtagadására nem került sor, és a szakmai előkészítő munkák is eltérő intenzitással folytatódtak, az államháztartási reform a politikai preferenciák között háttérbe szorult. Ezt mutatja például, hogy az államháztartási reformbizottság mindössze egyszer ülésezett, de a nem működő bizottság titkársága tovább szervezte a munkát.

Ma már világos, hogy 1989 nyarára, mire a reformkoncepció kialakult, a korábban elképzelt sebességű és mélységű reform politikai feltételei megszűntek. A kormányzat 1989 nyarától a rendszerváltás politikai előkészítésével, illetve a makrogazdasági problémák rövid távú kezelésével volt elfoglalva.

Mindezek miatt az államháztartásban 1990 tavaszáig csak néhány területen következhetett be előrelépés. Az első, hogy a demokratikus átmenet részeként 1989 őszén létrejött a kormánytól független, az Országgyűléshez tartozó Állami Számvevőszék, a közpénzek ellenőrzésének új intézménye. Fontos lépés volt, hogy 1990 elejétől átalakult a tanácsi finanszírozás rendszere és létrejött az alapelemeket tekintve normatív forrásszabályozás rendszere. Ily módon a későbbi politikai jellegű változást, a helyi önkormányzatok létrejöttét egy évvel megelőzte az azzal összhangban lévő finanszírozási rendszer létrejötte.

A másik, hogy a politikai rendszerváltás előkészítéseként 1990 tavaszán egy többpárti, demokratikusan megválasztott parlament jött létre. Ez a tény a költségvetés működésével, a politikai döntéshozatal eljárási rendjével szemben új követelményeket támasztott.

Az 1990-es költségvetésben megtörtént a társadalombiztosítással kapcsolatos első komoly szervezeti változás. A társadalombiztosítás levált az állami költségvetésről, illetve a családi pótlék közvetlen állami feladattá vált, és az egészségügy beépült a társadalombiztosítás rendszerébe.

Ezalatt a kormány az államháztartásban jelentkező makrogazdasági gondok miatt jelentős megszorításokat hajtott végre, és 1990-re az államháztartás átmenetileg egyensúlyba került. Az államháztartási reform előkészítése és végrehajtása már az új kormányra maradt.

Sok változás, kevés reform (1990–1994)

Az új kormány hivatalba lépése után megerősítette az államháztartási reform szükségességét, és politikai céljai között deklarálta a reformot. A politikai rendszerváltást követően a kormány eltérően ítélte meg a tennivalókat a politika, a társadalom, a gazdaság számtalan területén. Meglepő talán, hogy az államháztartási reform esetében mégis *a folytonosság* volt a jellemző, mind a helyzetértékelés, mind a fő tennivalók szükségességének és mind a szervezés jellegének megítélését illetően. Más területeken (például politikai intézményrendszer, versenyszféra) világos volt, hogy mi a rendszerváltás tartalma. Az állam szerepét – hogy egy modern piacgazdaságban milyen módon lehet ellátni az egyes állami feladatokat – néhány jól hangzó szlogenen kívül azonban nem tisztázták.

A folytonosságnak két oka volt. Nem álltak rendelkezésre eltérő, radikálisabb koncepciók, ezért megerősítették a korábbi elemzéseket és a kialakult koncepciók fő vonalait. A másik talán nem elhanyagolható szempont, hogy mivel az új kormány nem rendelkezett a megválasztás pillanatában részletes tervekkel, illetve ezek végrehajtásához nem voltak saját szakértői sem, ezért óhatatlanul az előző időszak szakértőire kellett támaszkodnia, akiknek a véleménye egységes volt az államháztartási reform megítélésében. Természetesen jelentős személyi változások következtek be, de a gazdaságirányítás új vezetői gyakorlatilag a korábbi második, harmadik vonalból léptek előre.

Igaz, az új kormány indulásakor megfogalmazódott az átfogó államháztartási reform szükségességének igénye, a későbbiekben azonban ehhez érzékelhetően hiányzott a politikai akarat. Hasonlóan az 1989-es időszakhoz, nyíltan most sem vették le az államháztartási reformot a napirendről. A Pénzügyminisztériumban – egy rövid időszaktól eltekintve – folyamatosan működött az államháztartási reformért felelős kis létszámú szervezeti egység, amely létszámából következően is csak egy szűk részével foglalkozhatott a reformnak. Ezen a vonalon a költségvetési eljárási, költségvetési jogi kérdések reformjával, az intézményi gazdálkodás korszerűsítésével foglalkoztak, míg az apparátus többi része ettől elkülönülve végezte a költségvetéssel kapcsolatos szokásos munkákat, illetve készített elő és hajtott végre nem egy esetben reformértékű változásokat.

1990–1991-re a politikai vezetés számára világossá vált az akkori szakértői anyagok alapján, hogy az igazi államháztartási reform komoly megszorításokat és társadalmi áldozatokat jelentene. Alig néhány hónappal az első szabadon választott kormány hivatalba lépése után egy társadalmilag elvileg kevésbé érzékeny intézkedés, a benzináremelés ellen olyan tömegmegmozdulás (a taxisbloká) alakult ki, ami világossá tette, hogy a kormány politikai mozgásteret sokkal szűkebb, mint azt eredetileg gondolni lehetett volna.

Ezt követően a gazdaságpolitika nagyon óvakodott az olyan típusú lépésektől, amelyek hasonló reakciókat válthattak volna ki. Emellett a KGST felszámolását követő külgazdasági sokk, az 1991–1992-ben bekövetkezett közel 20 százalékos GDP-csökkenés kezelése, a piacgazdaság intézményrendszerének teljes kiépítése olyan feladatokat jelentettek, amelyek mellett az államháztartási reform valójában háttérbe szorult. A gazdaságpolitikai programokban továbbra is megfogalmazódott az újraelosztás és a hiány csökkentésének, az állami feladatok felülvizsgálatának szükségessége, de mindezek az általánosságok szintjén maradtak. Az úgynevezett Kupa-program szerint 1994-re a kiadásoknak a GDP-hez képest 5-10 százalékponttal kellett volna csökkenni, és az államháztartásnak egyensúlyba kellett volna kerülni.

A gazdasági recesszió és a túlzottan optimista bevételi prognózisokhoz igazított kiadások miatt 1991–1992-ben megugrott az államháztartás hiánya (1991: –2,9 százalék; 1992: –6,8 százalék). Mindezek világossá tették, hogy az államháztartás reformját nem lehet halogatni, ezért 1993 elején egy újabb kísérlet keretében megalakult az *államháztartási racionalizálási bizottság* és egy kis létszámú titkárság a munkák szervezésére. A nemzet-

közi pénzügyi intézményekkel való megegyezés igénye is szükségessé tette az államháztartás helyzetének stabilizálását. Maga a bizottság valójában nem működött, de 1993 első félévében a Pénzügyminisztérium számtalan tervezetet készített az államháztartás konszolidációjára.

Ezek részben ugyanazon elvekre épültek, mint a korábbiak (hiány, újraelosztás csökkentése), de új elemek is megjelentek:

- a privatizációs bevételek bevonása az államháztartási hiány csökkentésébe;
- önálló közszolgálati nyugdíjrendszer kialakítása;
- a rászorultsági elvű szociálpolitika felé való elmozdulás;
- a kincstári gazdálkodás bevezetésének szükségessége.

Ezeket a javaslatokat azonban nem fogadták el, és az egész program egy klasszikus rövid távú költségvetési megszorító csomaggá vált, de végül érdemben a költségvetési egyensúly javítására sem került sor. A választások évére, 1994-re pedig már rekordnagyságú államháztartási hiány (–8,4 százalék) alakult ki.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy 1990–1994 között nem születtek konzekvens, összehangolt reformprogram alapján jelentős, reformértékű lépések. Ezek részben még az 1988–1989-es munkák folytatását jelentették a költségvetési eljárási kérdések szabályozásánál, más esetekben az éves költségvetéshez vagy a politikai intézményrendszer átalakulásához kötődtek.

Intézményrendszeri, költségvetési szabályozási változások

Az új kormány, illetve Országgyűlés egyik első lépése volt a korábbi tanácsi rendszer helyett egy új helyi önkormányzati rendszer kiépítése, hogy még 1990 őszén helyi önkormányzati választásokat lehessen tartani. A kialakult rendszer lényege, hogy az önkormányzatok jogi értelemben teljesen önállóak és egyenrangúak, de ennek fejében a központi költségvetés nem tartozik pénzügyi értelemben felelősséggel az önkormányzatok tartozásaiért. Természetesen az államháztartás nagy bevételi rendszereinek (áfa, szja, vám stb.) jellemzői miatt a bevételek döntően a központi kormányzathoz áramlottak, ezért az önkormányzatok forrásainak többsége a központi költségvetéstől származik. 1990-től a korábbi egyedi alkukon alapuló finanszírozást jelentős részben normatív forrásszabályozás váltotta fel, de a fejlesztési döntések egy részéhez a források továbbra is egyedi döntések alapján áramlottak a központi költségvetésből. Ezen a helyzeten érdemben nem tudott változtatni a később elfogadott helyi adókról szóló törvény (1990) sem. Ezek az adók elsősorban a nagyobb településeken jelentettek kiegészítő forrásokat, de a rendszer lényegét nem változtatták meg.

Az új parlament igényeinek megfelelően 1990-től átalakult a költségvetés szerkezete, és a továbbiakban nagyságrenddel részletesebb költségvetés került elfogadásra. Végül 1992 tavaszán az Országgyűlés elfogadta az államháztartási törvényt, amely a többpárti parlamenti berendezkedésnek megfelelően szabályozta a költségvetés eljárási kérdéseit, az Országgyűlés, a kormány, az egyes miniszterek közötti felelősségi viszonyokat, a költségvetés készítése, végrehajtása, a zárszámadás során betartandó határidőket. Emellett számtalan, az államháztartás szerkezetét, működését meghatározó kérdést szabályozott keretjellel, amelyekre a későbbiekben a részletes szabályok épülhettek. Többek között az államháztartási törvény nyomán jött létre a későbbiekben a kormányzatnak felelős költségvetési ellenőrző szervezet is. Erre az időszakra tehető a politikai intézményi szabályozás szigorítása is.

Az államháztartás szervezeti rendjét illetően az utolsó nagy változást a tb-önkormányzatok, azaz az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási önkormányzatok létrejötte jelen-

tette. Ez a rendszer önkormányzati elven alapult, de a központi költségvetésnek teljes és korlátlanul igénybe vehető helytállási kötelezettsége volt a társadalombiztosítás hiányainak finanszírozásában. A kormány befolyása gyakorlatilag csak az Országgyűlésen keresztül, a társadalombiztosításra vonatkozó törvények útján érvényesült. Az egészségügyi és nyugdíjellátások, illetve a társadalombiztosítási járulékok alapvető szabályait ugyanis továbbra is az Országgyűlés határozta meg. Ez a szervezeti rendszer már magában hordozta azt az állandó feszültséget, ami a társadalombiztosítási önkormányzatok költségvetése, az állandósult többlethiányok, a különböző gazdálkodási problémák miatt kialakultak.

Az időskori gondoskodásnak egy új eleme jött létre 1993-ban az önkéntes pénztári törvény elfogadásával. Abban az időben talán kevesen tulajdonítottak nagy jelentőséget ennek a viszonylag lassan fejlődésnek indult intézményrendszernek, a nyugdíjpénztáraknak, amelyek magánalapon működő, tőkefedezeti elvet követő önkéntes nyugdíjrendszerként kezdték el működésüket. Az 1990-es évek elején egyszer már napirendre került az Országgyűlésben a nyugdíjreform, amelyben a kormány által benyújtott egyik alternatíva egy kötelező tőkefedezeti rendszer kialakítását célozta. Magyarországon azonban szinte alig volt ismert ez a rendszer, és az Országgyűlés érdemben nem foglalkozott ezzel a lehetőséggel. Az ugyanekkor elfogadott nyugdíjkorhatár-emelést is később, a választások előtt visszavonta az Országgyűlés.

Az államháztartás finanszírozásában az 1990-es évek elején a hiány finanszírozása fokozatosan piaci alapokra helyeződött. Az egyik első lépést a jegybanktörvény elfogadása jelentette 1991-ben, megteremtve a független jegybankot. Korlátokkal ugyan, de fennmaradt a költségvetés közvetlen jegybanki finanszírozása is, habár piaci kamatok mellett. A hiány többi részét 1993–1994-re már piaci feltételekkel finanszírozta a költségvetés a kialakuló tőke- és pénzpiacokról. A költségvetési hiány megugrásakor ezért 1994–1995-ben a kamatok megemelkedése komolyan jelezte a költségvetési hiányt, az államadósság növekedésének korlátait. Nem lehetett már puha jegybanki finanszírozással látszólag „olcsón” kezelni az eladósodás robbanásszerű növekedését.

A kiadási oldal részreformjai

Az 1990–1991 közötti időszakban átmenetileg az államháztartás konszolidált kiadásainak aránya a GDP-hez képest még 55 százalék körülire csökkent, de 1993–1994-re már ismét 60 százalék körülire emelkedett. A GDP jelentős csökkenését figyelembe véve azonban még ez is a kiadások körülbelül 20 százalékos reálérték-csökkenését jelentette. A kiadások elinflálásával, mechanikus lefaragásával valószínűleg ezt nem lehetett volna elérni.

A közvetlen költségvetési kiadásokból ebben az időszakban jelentősen csökkent a fogyasztói és termelési támogatások aránya. A kiépülő piacgazdaság logikájával alapvetően ellentétesek voltak ezek, az árarányokat eltorzító támogatási rendszerek. 1990–1991-ben a magas infláció mellett lehetett nagyobb társadalmi megrázkódtatások nélkül e kiadások jelentős részétől megszabadulni. A gazdasági recesszió és a támogatásleépítések, illetve a volt szocialista országok között egyedülállóan kemény csődtörvény hatására az egész pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztető tömeges csődök veszélyével kellett szembenézni. Elsősorban emiatt került sor 1993-ban arra a bank- és a vállalati szektor egy részét érintő nem direkt költségvetési támogatást jelentő konszolidációra, amellyel a hiány mértéke látszólag nem változott, csak az államadósság ugrott meg jelentősen. A korábban az államot terhelő rejtett veszteségek ily módon átláthatóan jelentek meg az államháztartásban. Valójában ezért csak 1993–1994 után jelenthető ki, hogy az ilyen típusú támogatások döntő többsége, beleértve a közvetett formákat is, leépült.

A kiadásokon belül megszorítások érvényesültek a költségvetési intézményrendszerben és különösen a védelem területén. Ebben az időben esett vissza az állami beruházási kiadások aránya is, ami abból a szempontból kedvezően értékelendő, hogy megszűntek a állami, közgazdaságilag nehezen magyarázható „nagyberuházások”.

Reformértékű – habár az államháztartás terheit növelő – lépéssorozat volt a munkanélküliséget kezelő intézményrendszer kiépülése (a nulláról 12 százalék fölé nőtt a munkanélküliségi ráta, amihez nyilvánvalóan ki kellett építeni egy finanszírozható ellátórendszert).

Jelentős változásnak tekinthető a közsférában dolgozók nagy részének jogviszonyát szabályozó törvények elfogadása 1993-ban: kialakult egy olyan, a nyugat-európai rendszerekhez hasonló kötött bérrendszer, amely az egész államháztartásra jelentős hatást gyakorolt. E bérrendszerek jellemzője, hogy olyan központi paraméterek vezérelik, amelyeknek változtatása az összes érintettre kihat, így ez az egyik legfontosabb elemévé vált a költségvetési alknak és viszonylag kevés tere maradt az intézményenkénti, szakmánkénti differenciálásnak. A rendszernek kevéssé a hatása: egyrészt stabilizáló szerepe van a közsférában foglalkoztatottak számára, de automatikusan kiadásnövelő lehet a költségvetési egyensúly szempontjából.

Ezt az időszakot a kiadások reálértékének 20 százalékos csökkenése jellemzi. Ennek ellenére a csökkenő GDP következtében a költségvetési kiadások GDP-n belüli aránya alig csökkent. A központi költségvetés adóssága az 1990-es 66 százalékról 85 százalék fölé emelkedett, előrevetítve egy adósságspirál kialakulásának veszélyét. A kiadások egyes területein jelentős változások történtek (például termelési és fogyasztói támogatások, beruházások, védelem), de valójában a nagy ellátórendszerek – ide értve egy piacokonform lakástámogatási rendszert is – reformja elmaradt. Emellett azonban kialakult a modern polgári demokráciákra jellemző költségvetési eljárási rend, mind feladataiban és az ehhez tartozó pénzügyi felelősség tekintetében gyakorlatilag önálló helyi önkormányzati rendszer. A tb-önkormányzatok kialakulása azonban máig sem megoldható feszültséggócot hozott létre.

Reform és fűnyírás (1994–1997)

Az új kormány hivatalba lépésekor, 1994-ben az államháztartás privatizációs bevételek nélküli hiánya 8,4 százalékra emelkedett, a kiadások aránya 61 százalék volt a GDP-hez képest, és – amint már említettük – a központi költségvetés adóssága GDP 85 százaléka fölé emelkedett. Egyértelmű volt, hogy az államháztartási reformra nagyobb szükség van, mint valaha. Ezzel párhuzamosan a külső egyensúlyi helyzet romlása is egyre vészesebbé vált. 1993 után 1994-ben is a folyó fizetési mérleg rekordméretű hiánya alakult ki.

1994 közepén azonban ezek a tények még kevésbé voltak kézenfekvők, és komoly illúziók fűződtek ahhoz, hogy az új szocialista-liberális koalíció nagyobb megszorítások nélkül is kezelni tudja a makrogazdasági egyensúlyi problémákat. A kormányprogram is ellentmondásos volt, mivel az újraelosztás és a hiánycsökkentés követelményének megfogalmazása mellett minden területen a színvonal javítását tartalmazta, és nem ígért megszorításokat. Az új koalíciónak hivatalba lépésekor nem volt részletes, a parlamenttel azonnal elfogadtatható és végrehajtható koncepciója sem. Ily módon technikailag sem voltak meg a feltételei egy átfogó, a különböző partnerekkel egyeztetett és konszenzuson alapuló államháztartási reform elindításának. Ehhez már elegendő idő sem volt az 1995. évi költségvetés előkészítése során.

Egy másik tényező: az új koalíció nagy reményt fűzött egy átfogó társadalmi-gazdasági megállapodás megkötéséhez a munkáltatókkal és a szakszervezetekkel. A szocialisták-

nak a szakszervezetekhez fűződő szoros szövetségi viszonya miatt ez reális elképzelésnek látszott. Mindezek ellenére a megállapodás nem jött létre. Nem kedvezett a „kényes” kérdések napirendre vételének, hogy 1994 őszén helyi önkormányzati választásokat is tartottak. Mindezek miatt az 1995-ös költségvetés nem lépett az államháztartási reform irányába, és már a parlamenti vita végén maga a pénzügyminiszter jelezte, hogy év közben nagy valószínűséggel költségvetési kiigazításra lesz szükség.

Eközben – 1994 decemberében – a kormány döntött az államháztartási reformmunkák szervezéséről, egy, a pénzügyminiszter vezetésével létrejövő reformbizottság létrehozásáról, amelybe a kormányzati vezetők mellett a tudományos élet, a munkaadói és szakszervezeti, de még ellenzéki képviselők is bekerültek. Az újraelosztás és a hiány csökkentése mellett a nagy állami elosztórendszerek átfogó reformjának előkészítése volt a feladat (jóléti rendszer, ezen belül kiemelten a tb; az oktatás; a helyi önkormányzatok; a közigazgatás; a kincstári rendszer kiépítése stb.).

1994–1995 fordulóján az ország pénzügyi helyzetével kapcsolatos gondok felerősödtek. A mexikói fizetési válság miatt Magyarországgal szemben is fokozódott a bizalmatlanság, és mindinkább egyértelművé vált a szűk szakmai körökön is túl, hogy a folyó fizetési mérleg hiányának és az államháztartási deficitnek a nagysága nem tartható fent. Állandósultak a leértékelési várakozások és a forint elleni spekulációs támadások. Ebben a környezetben fogadta el az akkoriban frissen kinevezett pénzügyminiszter, Bokros Lajos nevével fémjelzett stabilizációs csomagot a kormány 1995. március 12-én. Ez a stabilizációs intézkedéssorozat nemcsak a gazdaságpolitikában hozott fordulatot, de az államháztartási reform egész eddigi folyamatában is.

Sikerült lényegesen mérsékelni a folyó fizetési mérleg hiányát, olyan strukturális kérdésekben történt érdemben előrelépés, mint a privatizáció. A különböző hitelminősítő ügynökségek azóta folyamatosan felértékelik Magyarországot, és ezt jelzi az is, hogy 1998-ban megindultak az EU-csatlakozási tárgyalások is.

1995–1997 között – a stabilizációval megindult államháztartási reform nyomán – alapvetően átalakult a magyar államháztartás. Az államháztartás kiadásainak szintje a GDP-hez képest az 1994. évi 61 százalékról 1997-re 50 százalék alá csökkent úgy, hogy a kamatkidadások aránya még nőtt is. Az állami feladatokra fordított elsődleges kiadások több mint 15 százalékponttal mérséklődtek 1997-ig. A GDP-arányos elsődleges egyenleg –2,7 százalékról 1996-ra 4,4 százalékos többletbe fordult, míg a teljes hiány 8,4 százalékról 3,2 százalékra zuhant 1996-ra. Mindezek eredményeképpen a költségvetés adóssága a több mint 85 százalékról 1997-re 70 százalék alá csökkent, és jó esély van arra, hogy 2001-re 60 százalék alá szorul. Ezek a változások egyedülállóan nagy költségvetési kiigazítást jeleznek, és mutatják: ebben az időszakban különösen kiéleződött a reform vagy megszorítások dilemmájának ellentmondásossága. A stabilizáció kényszere miatt gyakran egyszerre érvényesült a két megközelítés.

A stabilizáció fordulatot hozott a környezeti feltételekben is. *Az intézkedési csomagnak külön-külön szinte minden részelemét vitatták az érintettek. Egyes „kisebb” jelentőségű intézkedések ellen tüntetések is voltak, de mindezek ellenére a stabilizáció szükségességét – akkor – szinte senki sem kérdőjelezte meg, és már csak jellegüknél fogva sem válhattak ki hatékony tiltakozást olyan, a program alapelemeit képező intézkedések, mint az egyszeri nagy leértékelés, majd a csúszó árfolyamrendszer, illetve a vámpótlék bevezetése, a nagy reálbércsökkenés. A társadalom és a különböző érdekképviseletek gyakorlatilag beletörődtek a kemény intézkedések szükségességébe. Ezt a folyamatot segítette, hogy a csomag meglepetésszerűen érte a gazdaságot, az érdekképviseleteket, ezért nem tudták már viselkedésüket például a megugrott inflációhoz igazítani.*

A munkák szervezését illetően is változást jelentett, hogy az apparátuson belül nem vált szét a „reformerek” szűk csoportja a normál struktúrától, ezáltal az összes erőt

koncentráltan lehetett felhasználni. Ahol pedig jellegénél fogva szükség volt elkülönített csapatokra, ott ehhez megvolt az anyagi és a humán erőforrások szükséges minimuma (például a nyugdíjrendszer reformjának, kincstár felállításának előkészítése).

A vizsgált időszakban a reform koncepciójának jellege is változott. Hasonlóan ahhoz, ahogy a stabilizációt komplex módon, minden területre kiterjedően hajtották végre, 1995, illetve 1996 elején az államháztartási reform előkészítése is a *közkiadások szinte minden terén* megindult. Ekkor készültek – a reform gondolatának megszületése óta – a legátfogóbb és egyúttal a legrészletesebb reformkonceptiók. Ezeket a kormány is többször tárgyalta 1995-ben, és jóváhagyta a koncepciókat a további munka alapjául. Az akkor javasoltak egy része azóta megvalósult. 1996 közepétől azonban világossá vált, hogy a reformnak azon része terén, amely nem volt megfelelően előkészítve, a választásokig érdemi lépésekre már nincs idő, ott a szűkös erőforrásokat azokra a legfontosabb területekre kell koncentrálni, ahol jelentős lépésekre van esély. Ezt a megközelítésbeli váltást az is jelzi, hogy háttérbe szorult a helyi önkormányzatok vagy az egészségügy átalakítása, miközben felgyorsultak a nyugdíjreform vagy az adóigazgatás megerősítésének, a társadalombiztosítási járulérendszer átalakításának, egy hatékonyabb információs rendszer kiépítésének a munkái.

Költségvetés-politikai filozófiaváltás

Az *első* változás, ami talán meglepőnek tűnik, de a fontosságát nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy 1995-től vált általánossá az államháztartási szemlélet: azaz hogy az államháztartás egészének a gazdaságpolitikával való összefüggései alapján került meghatározásra a mindenkori államháztartási hiány, az újraelosztás, az elsődleges egyenleg kívánatos mértéke. Korábban az államháztartás egyes alrendszerit oly mértékben elkülönítetten kezelték, hogy 1992–1993-ig például a különböző költségvetési dokumentumokban meg sem jelentek a legfontosabb államháztartási mutatók, például az államháztartási hiány, az elsődleges egyenleg, a kiadások aránya a GDP-hez. 1995-től került az államháztartás *egésze* a költségvetési politika középpontjába, így például ha az államháztartás egyik alrendszerében – ez általában a társadalombiztosítás – a hiányból többlet van, akkor ezt máshol többletmegtakarítással kell ellensúlyozni.

A *második* lényeges változás, hogy 1995-től a költségvetési politikában a hiány számításához a privatizációs bevételeket nem veszik figyelembe. Az általunk jelzett hiánymutatókat is mindig privatizációs bevételek nélkül érteni. Például 1996-ban privatizációs bevételekkel együtt már többlet volt az államháztartásnak. Magyarországon ebben az időszakban jelentős privatizációs bevételek realizálódtak, és nagy volt a nyomás ezek folyó kiadásokra való elköltésére. Sikertült azonban elfogadtatni, hogy tartós kiadási kötelezettségeket nem lehet az egyszeri bevételekre alapozni (látni lehetett, hogy a privatizáció befejezése után, 1998–1999-től radikálisan vissza fognak esni a privatizációs bevételek), mert finanszírozhatatlanná válna az államháztartás.

Harmadik tényező: korábban gyakran előfordult, hogy az állam költségvetésén kívüli eszközökkel – például adósságtólvállalás, közvetlen államadósság-növelés – oldott meg egyes feladatokat, látszólag „kímélve” az államháztartást. Közgazdasági értelemben ezek hatása pontosan ugyanolyan, mint a kimutatott hiányé, ugyanúgy növelik az államadósságot (László [1994a]). Az államháztartási törvény 1995-ös módosítása óta az ilyen, költségvetésen kívüli eszközöknek az alkalmazási lehetősége leszűkült, illetve a hiány számításakor ezeket is figyelembe kell venni.

Végezetül 1997-től nemcsak a legfontosabb makrogazdasági és költségvetési mutatók tervezése folyik többéves gördülő tervezésben, de a teljes államháztartásban a részletes

előirányzatokat hároméves gördülő tervezési rendszerben kell megalapozni. A nyugdíjak esetében pedig 1998-tól több évtizedre előre kell a várható bevételeket és kiadásokat bemutatni.

A fenti változások mindegyike a költségvetési folyamatok centralizációjának – fegyelmezettebb költségvetési politikát eredményező döntéshozatalnak – az irányába mutat. Ez megegyezik az OECD-országok jelentős részének tapasztalataival. Különböző elemzések kimutatták, hogy erős és centralizált költségvetési politika mellett nagyobb a kemény és takarékos költségvetési politikára való hajlam, ami hosszú távon a fenntartható gazdasági növekedés egyik alapvető feltétele (*Hagen–Harden* [1996], *Tanzi–Schuknecht* [1995]). Egyre inkább jellemzővé válik a költségvetési fegyelem jogi eszközökkel történő kikényszerítésére való törekvés is (lásd például a maastrichti kritériumokat vagy a költségvetési hiányra vonatkozó törvényi korlátokat Egyesült Államokban).

A magyar költségvetési „filozófiaváltás” egy része egyelőre nem nyugszik jogi kényszerítő erővel bíró szabályokon, de eddig többé-kevésbé hatásosan működött. *A magyar gazdaság mérete és liberalizáltságának jelenlegi szintjén nem lehet hiteles gazdaságpolitikát folytatni a költségvetési politika jelentős lazulása mellett, ami a nemzetközi piacoknak az országgal szembeni bizalomvesztését eredményezné, s súlyos következményekkel járna.* A magyar költségvetési politika az EU-csatlakozási folyamatban sem távolodhat el a maastrichti elvektől.

Állampénzügyi intézményrendszer

Az államháztartási reformban a legnagyobb előrehaladást talán az állampénzügyi intézményrendszer terén sikerült elérni. Először is jelentősen egyszerűsödött az államháztartás szerkezete, és a korábbi – körülbelül harminc – elkülönített állami pénzalapok többségét megszüntetve, csak öt alap maradt meg. Ezáltal átláthatóbbá, jobban ellenőrizhetővé vált az államháztartásnak ez az alrendszere.

Az Országgyűlés 1995-ben elfogadta a közbeszerzésekről szóló törvényt, amelynek alapján kell lebonyolítani az egész államháztartásban a beszerzéseket. Ily módon olcsóbb, ellenőrizhetőbb és transzparenssebb rendszer jöhetett létre.

A legnagyobb intézményi változást a Magyar Államkincstár 1996. évi felállítását jelentette – elsőként a volt szocialista országok között. A Kincstár kiépítésével a teljes központi kormányzat pénzügyi gazdálkodását sikerült centralizálni. Ez nemcsak hatékonyabb adósság- és készpénzkezelést tett lehetővé, de gyorsabbá, pontosabbá és részletesebbé vált az információáramlás a költségvetési folyamatokról is. A Kincstár révén lehetett bevezetni a helyi önkormányzatok számára az úgynevezett nettó finanszírozást is, aminek segítségével a helyi önkormányzatoknak járó központi transzferekből visszatartásra kerültek a közterhek, ily módon a helyi önkormányzatok költségvetési és tb-adósságot nem halmozhattak fel. A pénzáramlás csökkentése pedig jelentős kamatmegtakarítással járt.

A Kincstárba épülve alakult ki az államadósság-kezelés új szervezete, az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK), amelynek segítségével egy elsődleges jegyzői rendszer épült ki, és a legkülönbözőbb piacokon finanszírozási módszereket vezették be. 1995 közepe óta a teljes finanszírozási szükségletet a piacról finanszírozza az ÁKK, és 1997-ben már csak aukciós módszereket alkalmaz. Az elmondottak következményeként szinte a semmiből kiépült egy fejlődő állampapírpiac. Az 1995. közepi 30 százalékos feletti kamatok 1997 végére 20 százalékos alá (2001 közepén 10 százalékos körülire) csökkentek, és drasztikusan sikerült a lejáratokat is növelni. Amíg 1995-ben még az egyéves állampapír volt a leghosszabb lejárat, addig 1997 végén már az öt éves (2001 közepén a tízéves) fix

kamatozású kibocsátások fedezik az éves hiány egy jelentős részét. Ezeknek az eredményeknek természetesen előfeltételei voltak a pozitív makrogazdasági változások.

Az államadósság-kezeléshez is kapcsolódik, de annál szélesebb értelemben is jelentős lépés a Magyar Nemzeti Bank és a költségvetés közötti adósságcserre, illetve a jegybank-törvény módosítása. A hetvenes-nyolcvanas években a költségvetést közvetlen módon finanszírozta a jegybank. Ennek forrásául nagymértékben a jegybank saját nevében felvett hitelei szolgáltak. A kilencvenes évektől csökkent a költségvetési hiány közvetlen jegybanki finanszírozása. A meglévő külső adósság továbbra is az MNB könyveiben jelent meg, és a terhek csak bonyolult áttételeken keresztül, még a szakemberek számára is nehezen áttekinthető módon érintették a költségvetést, miközben minden hozzáértőnek világos volt, hogy az MNB könyveiben lévő külső adósság végső soron a magyar államot terheli. Mindezek miatt 1997. januártól a költségvetésnek a jegybankkal szemben fennálló adóssága fejében a költségvetés átvette a Magyar Nemzeti Banknál lévő nettó devizaadósságot, így annak közgazdasági következményei transzparens módon közvetlenül a költségvetésben jelennek meg. Az adósságcserre mellett a jegybanki függetlenséget is jelentősen megerősítették. Egy átmeneti likviditási hitel-nyújtási lehetőségtől¹ eltekintve megtiltották az államháztartás bármely részének közvetlen jegybanki finanszírozását.

A jóléti rendszer

Az államháztartás hosszú távú finanszírozhatóságának a szempontjából a legfontosabb terület a jóléti rendszer, ezen belül a társadalombiztosítás rendszerének reformja. Már a stabilizációs csomagban szerepelt, és a legnagyobb vitát a családi támogatások rászorultsági alapú átalakítása váltotta ki.

A várakozáson felüli megtakarításhoz vezetett a táppénz strukturális reformja. Korábban egy rendkívül liberális rendszer működött, nagyon sok volt a visszaélés, és sem a munkáltatók, sem a munkavállalók számára nem volt ellenérdekeltség a jogosulatlan igénybevétellel szemben. A betegszabadság rendszerének kiterjesztésével, azaz a táppénz egy részének a munkáltatóra való áthárításával, illetve a nyugdíj mellett dolgozók esetében a táppénz-igénybevétel lehetőségének korlátozásával két-három év alatt a táppénzkiadás reálértéken az egyharmadára csökkent.

A legnagyobb jóléti alrendszer, a nyugdíjrendszer átalakítása volt az egyik kulcsa az államháztartás hosszú távú finanszírozhatóságának. Az 1990-es évek közepére világossá vált, hogy reformok, megszorítások nélkül a nyugdíjrendszer annak ellenére nem finanszírozható, hogy a társadalombiztosítási járulékok szintje a legmagasabbak közé tartozik, ami már önmagában is túlzott mértékben növeli az élőmunka költségeit, rontva ezzel a gazdaság versenyképességét. Külön gond, hogy nagyon gyenge volt a kapcsolat a járulékfizetés nagysága, illetve a nyugdíj között, ami tovább növeli a járulékelkerülésre való hajlandóságot. Erre elsősorban a külföldre nem termelő (*non-tradable*) szektorokban jók a lehetőségek, így az exportra képes (*tradable*) szektornak kell a társadalombiztosítási terhek többségét viselni, ami az egész gazdaság versenyképességére hátrányos hatással van. Tovább növeli a kiadások szintjét, hogy Magyarországon 1996-ig a legalacsonyabbak között volt a nyugdíjkorhatár (férfiak 60 év, nők 55 év), amihez még liberális korai nyugdíjazási lehetőség is tartozott. Az elmúlt évek foglalkoztatási problémáinak levezetése is részben ezért a nyugdíjrendszeren keresztül következett be. Mindezek miatt – habár a demográfiai viszonyokat mutató korfüggőségi ráta nem rosszabb, mint a többi

¹ Ezzel az eszközzel, amely egy hónapon belüli likviditási hitel igénybevételét jelenti, már 1995 közepe óta nem élt a költségvetés.

nyugat-európai országban, de – a tényleges terheket meghatározó rendszerfüggőségi ráta, azaz a járulékfizetők és a nyugdíjasok aránya a legrosszabbak közé tartozik. (1996-ban a nyugdíjas korúak aránya az aktív korúakhoz 39,9 százalék, míg a tényleges nyugdíjasoknak a keresőkhöz viszonyított mértéke 67,1 százalék.)

A hosszú előkészítő munkák és viták nyomán végül két lépcsőben került sor a nyugdíjrendszer reformjára. Az első lépést, a megszorító jellegű intézkedéseket 1996-ban hagyta jóvá az Országgyűlés. Ennek alapján 2009-ig fokozatosan egységesen 62 évre emelkedik a nyugdíjkorhatár, illetve szigorodtak a nyugdíjba vonulás egyéb feltételei is, például a szolgálati időre vonatkozó követelmény. A második, a valóban reformjellegű lépést, amely véleményem szerint az államháztartási reformnak a legfontosabb lépése, 1997 nyarán hagyta jóvá a parlament. Az elfogadott törvénycsomag alapján 1998-tól létrejött egy hárompilléres nyugdíjrendszer.²

A társadalombiztosítás rendszerében így keletkező többlethiány a számítások szerint egyetlen évben sem haladja meg a GDP 1 százalékát, amelyet egyébként a központi költségvetés megtérít a társadalombiztosításnak.

A költségvetési intézményrendszer

1990–1995 között a versenyszférában körülbelül 1,5 millió munkahely szűnt meg, de ez alatt az államháztartásban foglalkoztatottak száma érdemben nem változott. A költségvetési intézményrendszerben már az 1990-es évek elején is történtek kiszervezések, de 1995–1997-ben néhány nagyon jelentős intézményt lehetett az államháztartásból eltávolítani. Többek között például a közszolgálati médiát, az útfenntartásért felelős szervezeteket. Részben ezek a kiszervezések, részben a költségvetési megszorítások, részben a különböző ösztönző eszközök hatására 1995-től megindult a költségvetési intézményrendszerben foglalkoztatottak számának csökkenése. 1994-hez képest mintegy évi 4-5 százalékkal csökken a foglalkoztatotti létszám. A tartósan finanszírozható államháztartás kialakulásának egyik kulcsfeltétele a létszám csökkenése.

A másik nehezen számszerűsíthető változás, aminek jelei szinte mindenhol érzékelhetők, hogy a költségvetési megszorítások hatására az intézmények igyekeznek belső tartalékaikat feltárni, és különböző megtakarítási intézkedéseket végrehajtani. Ezek a kisebb-nagyobb lépések az államháztartás szintjén már jelentős nagyságrendet képviselnek.

Helyi önkormányzatok

1995-ben még a helyi önkormányzatokra vonatkozó átfogó, a feladatokat átrendező reformon gondolkodott a pénzügyi kormányzat, de 1996-ra világossá vált, hogy politikai, technikai és időbeli korlátok miatt csak kisebb módosításokra van lehetőség. Ebben a környezetben válnak különösen fontossá azok a lépések, amelyek a stabilizációs csomaghoz kötődve a pénzügyi stabilitást, az eladósodás megakadályozását célozták.

Ennek alapvetően három eszköze volt. Az egyik a már korábban említett nettó finanszírozás bevezetése. A második az önkormányzati csődtörvény elfogadása, ami egyértelművé tette az önkormányzatoknak hitelezők számára, hogy az önkormányzati hitelezés

² Az első pillér továbbra is felosztó-kirovó elven működő, de korszerűsített rendszer, amelyben fokozatosan erősödik a kapcsolat a befizetett járulék és a kapott nyugdíj szolgáltatás között. A második pillér tőkefedezeti elven működő, magánalapú nyugdíjpénztárból áll, amely a pályakezdők számára kötelező, míg a többi korosztályból bárki önkéntes elhatározása alapján léphet át. A harmadik pillér az egyre erősödő önkéntes pénztárakból áll.

ugyanolyan, ha nem nagyobb hitelkockázatot jelent, mint az egyéb vállalkozók hitelezése, és a központi költségvetés nem áll helyt az önkormányzatok tartozásaiért. Az önkormányzatokat pedig ez a törvény arra kötelezi, hogy az alapfeladatokat szolgáló vagyon (például iskola) kivételével minden vagyonukkal és eszközükkel kötelesek a hitelezőket kielégíteni.

A harmadik lépés az önkormányzatok hitelkorlátozásának bevezetése volt. E szerint az önkormányzatok egy meghatározott képlettől függően vehetnek fel hitelt. Ennek lényege, hogy csak a saját bevételeik, azaz a tényleges teherbíró képességük függvényében adósodhatnak el.

Mindezek a lépések oda vezettek, hogy az önkormányzatok pénzügyi pozíciója javulni kezdett, csökkent a hitelállományuk és nőttek a betéteik. *Az önkormányzati szféra a megszorítások ellenére sem került szembe kezelhetetlen pénzügyi feszültségekkel, mivel a kényszerhelyzetben számtalan kis helyi stabilizációs csomaggal igyekeztek alkalmazkodni a nehezedő körülményekhez.* Ugyanakkor világosan kell látni, hogy egyes ágazati, illetve a bérrendszereket szabályozó törvények is fokozták a terheket, ami elsősorban a felújítások, dologi kiadások reálértékét csökkentette. Mindezek az intézményrendszerben gyakran vagyonfeléléshez, illetve színvonalcsökkenéshez vezettek.

Oktatás

A fentiekben vázolt összes reformlépést, intézkedést alapvetően a Pénzügyminisztérium készítette elő. Az 1980-as évek végétől folyamatos vitakérdés volt, hogy a reformokért az egyes szaktárcák, a kormány egésze vagy a PM viselje-e a felelősséget. Vannak határterületek is, de egyes ágazatokban nem lehet vitás, hogy a szaktárcáké a meghatározó szerep. Ez biztosíthatja a szükséges szakmai háttérrel és a konszenzus lehetőségét, de pénzügyi szempontból veszélyesebb helyzetbe vezethet.

A köz- és felsőoktatás területén az Országgyűlés 1996-ban fogadta el az állami feladatokat újrendező törvényeket, amelyek szakmai oldalról rögzítették az egyes szereplők feladatait. Ebben az időszakban már nem volt szükség olyan további megszorító intézkedésekre, mint 1995-ben, ezért pénzügyi szempontból olyan pénzügyi garanciákat építettek be, amelyek valószínűsíthetően tartósan finanszírozhatók, de az érintett ágazatoknak is nagyobb biztonságot, stabilitást és garanciát jelentenek. Hosszabb távon azonban gondot jelenthet, hogy ezekben az intézményrendszerekben az eddigi változások nem feltétlenül jelentenek elég kényszerítő erőt a megtakarítások realizálására és ezen keresztül a színvonal javítására. Nagy az esélye, hogy ezért a feladatellátás színvonalát kevésbé lehet emelni.

Még nincs vége? Kérdőjelek 1998 után

Az első és legfontosabb feladat az eddigi reformlépések gyakorlatban való végrehajtásának (például a nyugdíjreformnak) a stabilizálása. Az 1995–1998 időszakban nagyon sok megszorítás érvényesült például a közszférában dolgozók béreinek, ezért számos területen nagy a nyomás, hogy az államháztartás visszaálljon a korábbi kiadási színvonalra. A strukturális reformok csökkentik ennek az esélyét, de nem lehet még kijelenteni, hogy a veszély elmúlt. Az államháztartásban továbbra is vannak még időzített bombák.

A stabilizációs folyamat költségvetési és egyéb megszorításai ellenére Magyarországon nem alakult ki az ilyen típusú stabilizációknál szokásos recesszió (Kornai [1996]). Véleményem szerint ez részben arra a – több szerző által is vizsgált – problémára vezet

hető vissza, hogy milyen volt a kiigazítás struktúrája (*Alessina–Perotti* [1996], *McDermott–Wescott* [1996]). Az egyensúly javítása rövid távon részben az átmeneti vámpótlékon alapult, de a kiigazítás tartósan ható elemei a kiadási oldalt érintették, és a bevételi oldalon az adóigazgatás erősítésével lehetett többletbevételeket generálni. A kiadásoknál is jellemző, hogy főként olyan területeket érintettek, mint a közszféra bérei, jóléti transzferek, amelyek csökkentése tartósan bizonyulhat, és ezáltal nő a kiigazítás hitelessége, fékezve a recessziós hatásokat, elősegítve egy fenntartható gyors növekedés kialakulását. Ez a növekedés segíthet abban, hogy a még szükséges lépéseket könnyebben lehessen megtenni.

A legfontosabb terület talán az egészségügy, ahol a nagy nehézségek árán végrehajtott ágyszámleépítés ellenére a struktúra alig változott, a gyógyszerterápiákkal és a rokkantnyugdíjakkal kapcsolatos különböző megtakarítási kísérletek ellenére alig fékezhető a kiadások.

Ebben a tanulmányban viszonylag kevés szó esett a bevételekről. A magyar államháztartás egyik fő problémája azonban az elmúlt évek számtalan intézkedése ellenére, hogy a magas adó- és járulékszintek nagy adó- és járulékelkerüléshez vezetnek. Ez egyik oldalról igazságtalan versenyelőnyhöz juttatja a vállalkozók egy részét, míg a becsületesen fizetők, akik elsősorban a *tradable* szektorban vannak, versenyképességét rontják a magas közterhek. Mindezek miatt az egyik legfontosabb prioritás ennek a helyzetnek minden lehetséges eszközzel történő megváltoztatása.

Nagyon sok javítanivaló van még az államháztartás egészségének információs rendszerén is. Az elmúlt évek zaklatott időszakai nem kedveztek az ilyen típusú elmélyült szakmai munkát igénylő változásoknak. Az EU-csatlakozás folyamata is egyre inkább sürgetővé teszi ezt a feladatot. Végezetül talán a legfontosabb feladat annak a következetes és fegyelmezett költségvetési filozófiának az érvényesítése, ami az elmúlt éveket jellemezte. Ez garantálhatja csak, hogy mire a csatlakozás időpontjára a maastrichti feltételek teljesítése ne okozzon megrázkódtatást a magyar gazdaságnak.

Tanulságok

Az államháztartási reformnak az előzőekben bemutatott története jól mutatja, hogy egy, a GDP 60 százalékát újraelosztó bonyolult rendszer átfogó reformja a modern polgári demokráciák körülményei között nem valósulhat meg egy-két év alatt, csak fokozatosan és több év alatt lehet olyan nagy rendszereket megváltoztatni, mint például a nyugdíj. Természetesen a reform tényleges időigényét nem lehet összekeverni a politikai akarat, a szükséges személyi és anyagi erőforrások hiányával, amire szintén volt példa az elmúlt tíz évben.

Véleményem szerint az 1995–1997-es időszakot eredményesnek kell minősíteni, ha nem is sikerült minden területen egyforma mélységben előrehaladni, mint ahogyan azt korábban – részben nem mérve fel reálisan a lehetőségeket – reméltük. A közigazgatásnak, a politikai vezetésnek és elsősorban a társadalomnak van a változások tekintetében egy abszorpciós képessége, amely rendkívüli külső kényszerek nyomása alatt növelhető, de tartósan nem tágítható.

A reform, a költségvetési kiigazítás legfontosabb alapfeltétele a politikai akarat. E nélkül folyhatnak alibi reformmunkák, hetekig ülészhetnek bizottságok, és mégsem lesz az egészből semmi. A modern polgári demokráciákban a politikai vezetés irtózik a negatív preferenciák kinyilvánításától, mert ennek rájuk nézve káros politikai hatásai nagyobbak, mint a más területeken ezáltal elért eredmények politikai hasznai. Ezért is figyelhető meg, hogy tartósan fegyelmezett költségvetési politika általában centralizáltabb, sok esetben

jogi eszközökkel is támogatott költségvetési politika mellett lehetséges. Komoly költségvetési kiigazítások végrehajtásához pedig gyakran szükség van olyan külső kényszerítő erőre, amellyel szemben még a kemény költségvetési politika hátrányos politikai következményei is jobb politikai alternatívának tűnnek. Egy külső fizetési válság elkerülése, a gazdaságpolitikába vetett hitelesség visszaszerzése például olyan kényszerítő körülmények lehetnek, amelyek a politikusokat a „fűnyíró”, a „hentesbárd” elővételére serkentetik. Ez történt tulajdonképpen 1995-ben Magyarországon is. A korábbi konszenzuskeresés helyére átmenetileg a cselekvés kényszere lépett.

Felmerül a kérdés, hogy lehet-e ilyen nagyságrendű reformokat társadalmi konszenzussal támogatni. Véleményem szerint ez csak nagyon stabil politikai környezetben lehetséges, és a különböző érdekképviseleteknek a saját parciális érdekeiken túlnyúló szakmai józanságán alapulhat. Ezek a feltételek azonban nemcsak Kelet-Európában, de máshol is csak a legritkább esetben található meg. A sokat emlegetett ír, holland, új-zélandi példa gyökerében is egy olyan versenyképességi válság áll, amely kikényszerítette a széles közmegegyezésen alapuló reformokat.

Egy másik tanulság, hogy a költségvetési alkuk kényszerében a szereplők a mai kompromisszumokért cserébe hajlamosak középtávon vállalni többletkötelezettségeket. Minden korábbi ígéret utoléri azonban egyszer a költségvetést, és csak nagy erőfeszítés árán lehet ezeket időnként kielégíteni, vagy rosszabb esetben komoly politikai veszteségekkel lehet a korábbi ígéretekből visszavonulni. A hosszú távú ígéretekkel ezért sohasem lehet elég óvatosan bánni.

Egy másik figyelmeztető tanulság, hogy bizonyos politikai szituációkban könnyebb milliókat érintő transfereket, támogatásokat csökkenteni, mint egyes intézményrendszereket jól megfogható érdekcsoportok kárára átalakítani. Az 1990-es évek elejének nagy támogatásleépítései vagy az 1995-ös reálbércsökkenés makrogazdaságilag nagyságrendekkel fontosabb lépés volt, mint a sokszor egy-egy szűk érdekcsoportot érintő érdeksérellem. Addig, amíg például az inflációval járó nagy „fűnyírások” ellen technikai okokból nehezen szerveződhetnek hatékony tiltakozások, addig egy kis kórház bezárására irányuló kísérlet legtöbbször hihetetlen ellenállásba ütközik, és az esetek többségében megbukik. Véleményem szerint az, hogy mindezek miatt a reform sokszor a könnyebb ellenállás irányába halad, hosszú távon nem jelenthet optimális megoldást. Nem véletlen, hogy a három nagy állami intézményrendszerben történt a legkevesebb változás (egészségügy, köz-, illetve felsőoktatás).

A magyar államháztartás kiadásaiiban lezajlott gyors és nagyarányú reálérték-csökkenésben meghatározó szerepe volt az inflációnak is. Nullához közeli infláció mellett például elképzelhetetlen lett volna a közszféra béreinél olyan nominális csökkentés, ami ugyanezt a reálpozíciót hozta volna vissza. Nagyobb költségvetési strukturális arányok átrendezését egyértelműen megkönnyíti az infláció. Nem véletlen, hogy az EU-tagországok a maastrichti kritériumok elérésében, ezen belül elsősorban a költségvetési hiány leszorításában olyan nehézségekkel küzdenek. Nulla körüli infláció és alacsony gazdasági növekedés mellett ez a kiadások jelentős részénél nominális csökkentést igényelne. A bérekhez hasonlóan a költségvetési kiadások nagy részére is jellemző, hogy nominálisan lefelé rugalmatlanok.

Az infláció azonban nagyon veszélyes kábítószer, amivel nem lehet eléggé óvatosan bánni. Már rövid távon is vannak káros mellékhatásai. Komoly belső és külső adóssággal rendelkező országok esetében, ahol nagy a kamatkiadások aránya, az infláció a kamatkiadások és ezáltal az egész deficit robbanásszerű növekedéséhez vezethet, felborítva az egyébként komoly kiigazítási programok hitelességét is (*Guidotti–Kumar* [1991]). Hosszú távon pedig az egész gazdaságpolitika hitelessége és fenntarthatósága kérdőjeleződik meg, és végső soron a magas infláció egyértelmű növekedési áldozattal jár. A magas infláció

megfékezésének pedig egyik kulcsa a költségvetési hiány leszorítása (*Dornbusch [1992]*). *Bármennyire is csábító, látszólag könnyű és politikailag kevesebb áldozattal járónak tűnik is az infláció tudatos felhasználása a költségvetési kiigazítás érdekében, ez egy olyan fegyver, amely könnyen visszafelé süllhet el.* Ezen túl figyelembe kell venni az inflációnak a lakosság különböző rétegeire gyakorolt eltérő hatását is. Az inflációnak általában a szegényebb rétegek a vesztesei.

A magyarhoz hasonló mértékű költségvetési megszorítások értelemszerűen együtt járnak olyan „fűnyírószerű” megszorításokkal, amelyek egyes területeken már az állami feladatok ellátását veszélyeztetik. Az viszont általában csak utólag derül ki, hogy hol volt túlzott a szigorítás, vagy hol képesek ennek a látszatát kelteni. Ekkor szükségszerűen következik be a tervgazdálkodásból jól ismert, *Kornai [1980]* által is megírt „tűzoltás”. Ez a probléma már 1996-ban is jelentkezett, de a folyamatos tűzoltás várhatóan még legalább két-három évig eltart. Hosszú távon azonban a tényleges feladatok valós erőforrás-szükségleteit feltáró és biztosító költségvetési tervezés jelenthetne megoldást, de ennek „csalhatatlan” módszertana valószínűleg még sokáig hiányozni fog.

Végezetül felmerül a kérdés, tartósan megőrizhetőek-e az eddigi eredmények, illetve meddig lehet még elmenni az állam lebontásában. *Tanzi-Schuknecht [1995]* elemzése kimutatta, hogy egy társadalom jóléte nem függ az állam nagyságától. Nyilvánvalóan modern államban az állami feladatok méretének van minimuma, amely alá komoly társadalmi veszteségek nélkül nem lehet menni. Ezen túl azonban a különböző országok különböző modelleket követnek, de a gazdasági fejlettséghez képest túlméretezett állam egyértelműen fékezi a növekedést. Magyarországon szerintem az állam leépítésében még mindig vannak tartalékok.

A fenntarthatóság kérdésre pedig a jövő adja meg a választ, de reményeim szerint talán már elegendő strukturális reformra került sor. Emellett a növekedésnek valószínűleg olyan időszaka előtt állunk, amelyben már nincs szükség komoly új társadalmi áldozatokra ahhoz, hogy a kiadások, a hiány szintje a GDP-ben tovább csökkenjen.

Az elmúlt években a magyar társadalom nagyon komoly áldozatokat hozott a stabilizáció érdekében. Ezt nem lehet eleget hangsúlyozni. Kár lenne ezeket az áldozatokat hiábavalóvá tenni azáltal, hogy a költségvetési politika újra felpuhul. Magyarországnak az elkövetkező években már az EU-csatlakozásra kell felkészülnie. Ezt a folyamatot pedig beláthatatlan időre tolná el, ha Magyarországon újra olyan makrogazdasági feszültségek alakulnának ki, mint már nem egyszer az elmúlt évtizedekben. Nem érdemes kockáztatni.

Hivatkozások

- ALESINA, A.–PEROTTI R. [1996]: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. IMF Working Paper. Washington, D.C.
- ARONSON, E.–PRATKANIS, A. [1992]: Age of Propaganda. The Everyday Use and Abuse of Persuasion. W. H. Freeman and Company, New York.
- BIRD, R.–WALLICH, C. [1992]: A helyi önkormányzatok finanszírozása Magyarországon. Magyar Közigazgatási Intézet, március, Budapest.
- COTTARELLI, C. [1993]: Limiting Central Bank Credit to the Government Theory and Practice. IMF Occasional Paper 110. Washington, D.C.
- DORNBUSCH, R. [1992]: Lessons from Experiences with High Inflation. World Bank Economic Review, 6(1). Washington, D.C.
- GARAMFALVI, L.–PÉREZ, E.–WOOLLEY, M. N. [1991]: Aide Mémoire on Improving the Fiscal Reporting System in Hungary. International Monetary Fund, Budapest.
- GAZDASÁGI REFORMBIZOTTSÁG [1989]: A gazdasági átalakítás és stabilizáció 3 éves programja Pénzügyminisztérium, Budapest, március.

- GUIDOTTI, P.–KUMAR, M. S. [1991]: Domestic Public Debt of Externally Indebted Countries. IMF Occasional Paper, 80. Washington, D.C.
- GYULAVÁRI ANTAL–NEMÉNYI JUDIT [1996]: Fiscal Policy in Hungary under Transition I-II, CASE, Varsó.
- HETÉNYI ISTVÁN [1988]: A költségvetési reform gazdaságirányítási kérdései. Kézirat, Budapest.
- HETÉNYI ISTVÁN [1993]: Az államháztartási reformról. Kézirat, Budapest.
- HETÉNYI ISTVÁN [1996]: Államháztartási reform – tények és gondok 1995 végén. Pénzügyminisztérium, Budapest, január.
- KORNAI JÁNOS [1980]: A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- KORNAI JÁNOS [1993]: A pénzügyi feyelem evolúciója a poszt szocialista rendszerben. Közgazdasági Szemle, 5. sz.
- KORNAI JÁNOS [1996a]: Kiigazítás recesszió nélkül. Esettanulmány a magyar stabilizációról. Közgazdasági Szemle, 7–8. sz.
- KORNAI JÁNOS [1996b]: Fizetjük a számlát. Megjelent: *Kornai János: Vergődés és remény. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.*
- KORNAI JÁNOS [1997]: Adjustment without Recession: A Case Study of Hungarian Stabilization. Megjelent: *Zecchini, S. (szerk.): Lessons from the Economic Transition. Kluwer, Boston, London.*
- KUPA MIHÁLY [1980]: Jövedelemelosztás – költségvetés – gazdasági folyamatok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- LÁSZLÓ CSABA [1990]: A költségvetési reform folytatásának lehetőségei. Kézirat, Budapest, április.
- LÁSZLÓ CSABA [1994a]: Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula Kiadó, Budapest.
- LÁSZLÓ CSABA [1994b]: Gondolatok az államháztartás reformjáról. Megjelent: *Forgács Imre (szerk.): Hozzáadott érték '94. Dunaholding, Budapest.*
- LÁSZLÓ CSABA [1995]: Mi történt az államháztartásban? (1990–1993). Megjelent: *Mellár Tamás (szerk.): Rendszerváltás és stabilizáció. Magyar Trendkutató Központ, Budapest.*
- LÁSZLÓ CSABA [1996]: Az államháztartás és az államháztartás szerepe a gazdasági átalakulást célzó negyedszázados viták tükrében. Kézirat, Budapest, december.
- MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA [1991]: A magyar gazdaság átállásának és fejlődésének programja („Kupa-program”) Budapest, március.
- McDERMOTT, J. C.–WESCOTT, R. F. [1996]: An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments. IMF Working Paper. Washington, D.C.
- PÉNZÜGYMINISZTERIUM ÁLLAMHÁZTARTÁSI RACIONALIZÁLÁSI BIZOTTSÁG TITKÁRSÁGA [1994]: Előterjesztés az államháztartási reform fő szabályozási kérdéseiről, valamint az 1995. évi költségvetési tervezés ezzel összefüggő feladatairól. Budapest, június.
- PÉNZÜGYMINISZTERIUM ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM TITKÁRSÁG [1990]: Előterjesztés a miniszteri értekezlet részére az államháztartási reform koncepciójáról és az államháztartási törvényről. Budapest, augusztus 9.
- PÉNZÜGYMINISZTERIUM ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM TITKÁRSÁG [1991]: Előterjesztés a miniszteri értekezlet részére. Az államháztartási reform lehetőségei. Az államháztartási törvény és az életbelépésével kapcsolatos feladatok. Budapest, február 14.
- PÉNZÜGYMINISZTERIUM KÖLTSÉGVETÉSI REFORMBIZOTTSÁG TITKÁRSÁGA [1988]: A költségvetési reform irányai, a munka szervezése és ütemezése. Kézirat, Budapest, január.
- PM [1988]: Tájékoztató az Országgyűlés részére a költségvetési reformról. Pénzügyminisztérium, Budapest, szeptember.
- PM [1989]: Előterjesztés az Országgyűlés részére az államháztartási reform koncepciójáról és az 1989. évi feladatokról. Budapest, 1989. május 26.; 1. sz. melléklet: Az államháztartási reform részletes koncepciója; 3. sz. melléklet: Tájékoztató a központi költségvetési szervekről és azok működéséről.
- PM [1993a]: Előterjesztés a Miniszteri Értekezlet részére – Az államháztartás konszolidációja 1994–1996. Pénzügyminisztérium, Budapest, január.
- PM [1993b]: Előterjesztés a kormány részére – Az államháztartás konszolidációja 1994–1996. Első olvasat. Pénzügyminisztérium, Budapest, február–április.

- PM [1994]: Előterjesztés a kormány részére az államháztartási reformjának előkészítéséről. Pénzügyminisztérium, Budapest, december 21.
- PM [1995a]: Előterjesztés az Államháztartási Reform Bizottság részére az államháztartási reformról. Pénzügyminisztérium, Budapest, január 31.
- PM [1995b]: Előterjesztés az államháztartási reformról. Pénzügyminisztérium, Budapest, július.
- PM [1995c]: Előterjesztés az államháztartási reformról. Pénzügyminisztérium, Budapest, szeptember.
- PM [1996a]: Előterjesztés az államháztartási reformról. Pénzügyminisztérium, Budapest, február.
- PM [1996b]: Előterjesztés a kormány részére az államháztartási reformról. Javaslat a feladatok ütemezésére. Budapest, május.
- PM [1997a]: A gazdasági átalakulás számokban 1989–1997. Pénzügyminisztérium, Budapest, május.
- PM [1997b]: Tájékoztató az Érdekegyeztető Tanács részére az államháztartási reform főbb intézkedésének makroszintű fontosabb hatásairól. Pénzügyminisztérium, Budapest, május.
- TANZI, V.–SCHUKNECHT, L. [1995]: The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries. IMF Working Paper. Washington. D. C.
- WORLD BANK [1992]: Hungary: Reform and Decentralization of the Public Sector, Report No. 10061-HU. Washington. D.C., május.
- WORLD BANK [1998]: Public Finance Reform during the Transition; The Experience of Hungary. (Szerk.: *Bokros Lajos–Dethier, J.-J.*) World Bank, Washington D.C.