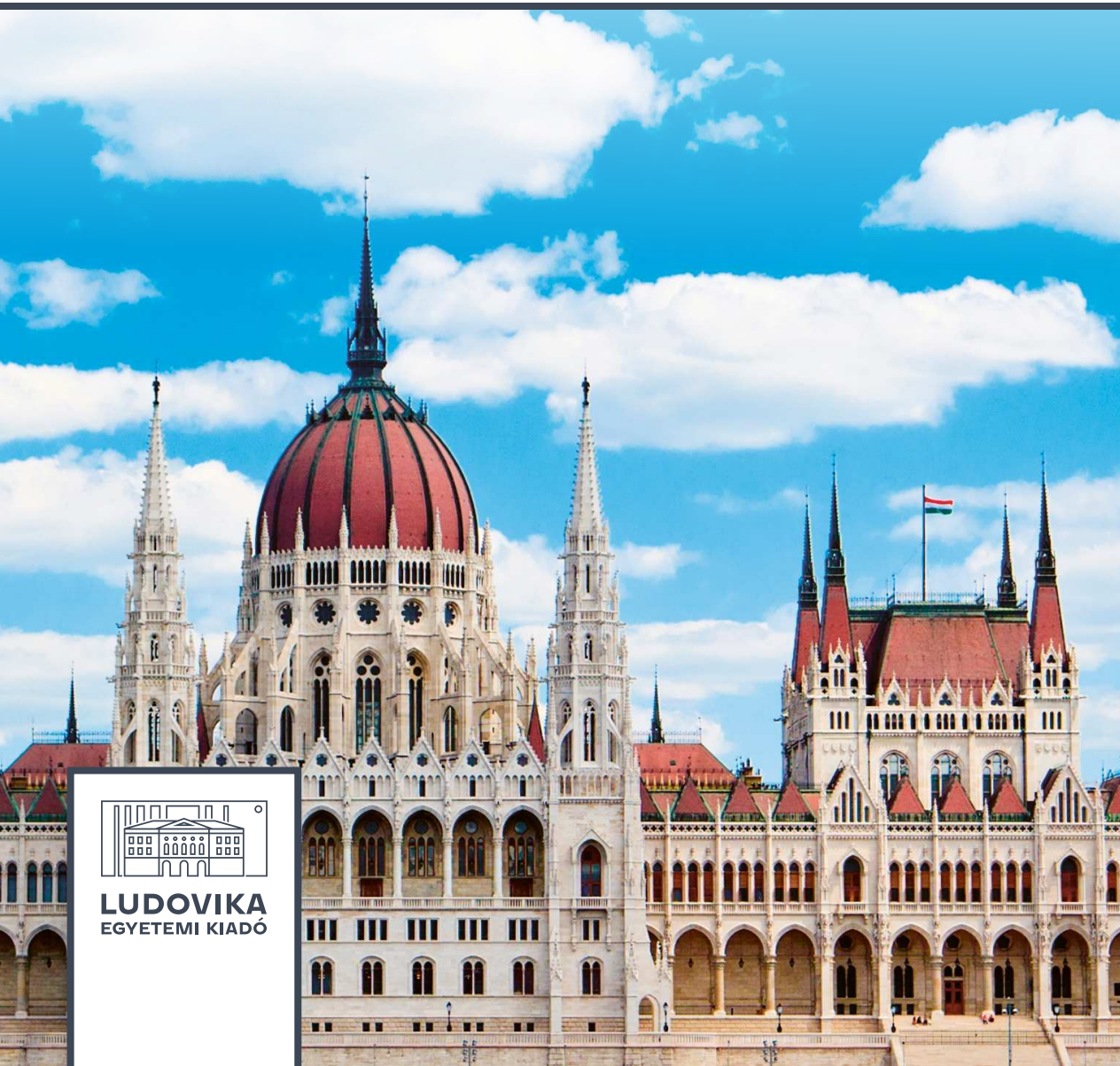


Az ösztönző állam válságkezelése II.

A sikeres gazdasági újraindítás

Szerkesztette

Parragh Bianka és Báger Gusztáv



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Az ösztönző állam válságkezelése II.
A sikeres gazdasági újraindítás

Vákát oldal

Az ösztönző állam válságkezelése II.

A sikeres gazdasági újraindítás

Szerkesztette:
Parragh Bianka – Báger Gusztáv



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

Szerzők:

Báger Gusztáv
Barlog Károly
Bozóky Alex
Biczók András
Bogsch Erik
Csányi Attila
Deli Gergely
Domokos László
Fűrész Tünde
György László
Gyura Gábor
Izer Norbert
Kolozsi Pál Péter
Lovászy László Gábor
Mager Andrea

Martus Bettina
Molnár Balázs
Nagy Márton
Oláh Dániel
Orbán Gábor
Parragh Bianka
Parragh László
Sárecz Zsolt
Schamschula György
Szepessy Kornél
Simon József
Tóth Gergely
Tóth Róbert
Varga Mihály

Szakmai lektorok:

Kovács Árpád
Tatay Tibor

A kézirat lezárásának napja: 2022. február 16.

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Kutas Éva
Tördelőszerkesztő: Körösi László
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin

ISBN 978-963-531-705-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-707-3 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-706-6 (ePub)

© A szerkesztők, 2022
© A szerzők, 2022
© Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

<i>Varga Mihály előszava</i>	9
<i>Mager Andrea előszava</i>	11
<i>Deli Gergely előszava</i>	13
<i>Szerkesztői előszó</i>	15
I. fejezet Adópolitika a Covid-19-járvány idején (Varga Mihály – Izer Norbert)	21
Bevezetés	21
A gazdasági környezet alakulása a járványt megelőző időszakban	21
A magyar adópolitika hosszú távú céljai	23
Adópolitikai válaszok a koronavírus-válság jelentette kihívásra	30
A magyar út sajátosságai a nemzetközi gyakorlatok tükrében	34
A gyógyulás útján	35
Összegzés	38
Felhasznált irodalom	38
II. fejezet A koronavírus-válság – az ösztönző állam mint válságkezelő (Parragh Bianka – Báger Gusztáv – Tóth Gergely)	39
Bevezetés	39
A koronavírus-válság jellemző vonásai	40
A koronavírus-válság gazdasági hatásai	54
Ösztönző állam és válságkezelés	89
Összegzés	100
Felhasznált irodalom	101
Ajánlott irodalom	104
III. fejezet Az aktív szabályozói állam a Covid-19 okozta gazdasági válságkezelés és a kilábalás során (Nagy Márton)	105
Bevezetés	105
Makrogazdasági áttekintés	107
A Covid-19-járvány okozta gazdasági kihívások	110
Egyes intézkedési területek	110
Összegzés	124
Felhasznált irodalom	126
IV. fejezet A munkát terhelő adók és járulékok költségvetési és gazdaságpolitikai szempontból (Domokos László – Simon József)	127
Bevezetés	127
Munkát terhelő adók az adórendszeren belül	127
Munkát terhelő adók az adópolitika keretében	129
A munkavállalókat érintő főbb adópolitikai változások	130
A munkáltatókat érintő főbb adópolitikai változások a munkát terhelő adók vonatkozásában	132
A koronavírus-járvány hatásai a munkát terhelő adókra	133
A munkát terhelő adókkal kapcsolatos adópolitikai intézkedések értékelése	136
Az adópolitikai intézkedések az adórendszer egyszerűsítése, a gazdaság kifizérése és az állami működés integritásának erősítése szempontjából	142
A jövő útja – a fenntartható adó- és járulékcsoökkentés	144
Összegzés	147
Felhasznált irodalom	148

V. fejezet	A magyar gazdasági pálya a koronavírus-járvány után: Erős vállalatok, ösztönző állam, hatékony együttműködés (Parragh László – Tóth Róbert)	151
	Bevezetés	151
	Vajon megváltoznak-e a globalizáció eddigi trendjei?	152
	Beavatkozási területek a magyar gazdaság dinamizálása érdekében, a koronavírus okozta válság tanulságai alapján	157
	Valóban felértékelődik az ösztönző állami szerepvállalás jelentősége?	171
	Elérkezett az idő a versenyképességi és a növekedési modellek újragondolására?	173
	A koronavírus-válság kezelésének vállalati tapasztalatai	176
	A jövőre való felkészülés kihívásai	182
	Összegzés	184
	Felhasznált irodalom	185
VI. fejezet	Átment a stresszeszten a magyar gazdaság(politika) (György László – Oláh Dániel)	189
	Bevezetés	189
	Gazdasági növekedés: V alakú visszapattanás a válság előtti szintre	189
	Bérek: a legválságállóbbak Európában	191
	Foglalkoztatás: a 2021. júniusi foglalkoztatási adat 25 éves csúcs	193
	Beruházások: a válság alatt is a harmadik legmagasabb ráta a hosszú távú növekedési többlet záloga	197
	Innovatív gazdaság: a magyar vállalatok termelékenységének növekedése	
	2010 óta háromszorosan haladja meg az unió átlagát	199
	Átalakuló képzés és oktatás a foglalkoztathatóság és a társadalmi egység szolgálatában	203
	Gazdasági felzárkózás: egyre közelebb a portugálok	204
	Inkluzív fejlődés: a gazdaság növekedéséből Magyarországon részesülnek a legszélesebb körben	205
	Pénzügyi válságállóság: a magyar gazdaság ütésállóbb, mint a 2008-as válság idején	211
	A fiskális és a monetáris politika is a feladatára koncentrál: az előbbi az újraindításon, míg az utóbbi az árstabilitáson dolgozik	214
	Összegzés helyett	215
	Felhasznált irodalom	217
VII. fejezet	Ösztönző állam – ösztönző családpolitika (Fűrész Tünde – Molnár Balázs)	219
	Bevezetés	219
	A visegrádi országok demográfiai helyzete	220
	A családtámogatások ösztönző rendszere Magyarországon	226
	Családvédelem a koronavírus árnyékában	235
	Összegzés	238
	Felhasznált irodalom	239
	Ajánlott irodalom	240
	Hivatkozott jogszabályok	240
VIII. fejezet	Zöldpénzügyek és zöldjegybanki politika (Gyura Gábor – Kolozsi Pál Péter)	241
	Bevezetés	241
	Ökológiai kihívás – globális és hazai aspektusok	242
	Jegybankok és környezeti fenntarthatóság	245
	A Magyar Nemzeti Bank zöldfordulata	247
	Összegzés	264
	Felhasznált irodalom	265

IX. fejezet Ember és robot – múlt, jelen és jövő. Munkaerőpiaci és foglalkoztatási kihívások (Lovász László Gábor)	269
Bevezetés – a hármas forradalom mint kihívás és lehetőség	269
Jelenlegi globális trendek a hármas forradalom és a koronavírus-járvány tükrében	273
A hármas forradalom által kiváltott dilemmákról	281
Epilógus: sci-fi vagy létrejövő valóság? Az ember és robot perspektívái a 21. században	295
Összegzés	301
Felhasznált irodalom	302
A koronavírus-válság állammenedzsmentre és nagyvállalati gazdálkodásra gyakorolt hatásai a közszférában és a magánszférában	
X. fejezet Az állammenedzsment megvalósulása a többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésében (Domokos László – Martus Bettina)	311
Bevezetés	311
Az államcél érdekében kialakított állammenedzsment	312
Az állammenedzsment vezetői és ellenőrzési funkcióinak támogatása	314
A változtatások szükségességének felismerése	317
A helyénvalósági kritériumok meghatározása	319
Összegzés	325
Felhasznált irodalom	325
Hivatkozott jogszabályok	326
XI. fejezet Az Antenna Hungária válságálló működési modellje – értékteremtés és üzleti sikeresség állami vállalként (Sárecz Zsolt)	327
Bevezetés	327
Az Antenna Hungária Zrt. bemutatása	327
A koronavírus-válság hatásai az AH-ra és azok kezelése	334
A korábbi külföldi befektető és a magyar állam eltérő tulajdonosi szemlélete	340
Az Antenna Hungária működési modell létrejöttének körülményei és főbb jellemzői	343
Az AH és a 4iG stratégiai partnersége	348
Összegzés helyett: Az AH mint állami vállalat további fejlesztési lehetőségei	350
Felhasznált irodalom	351
XII. fejezet A Covid-19-járvány hatása az élelmiszer-gazdaságra és ezen belül a Bonafarm Csoportra (Csányi Attila)	353
Bevezetés	353
A hazai mezőgazdaság és élelmiszeripar szerepe a magyar gazdaságban	353
A Bonafarm Csoport bemutatása	356
Biztonságos működés a koronavírus-járvány idején	357
A koronavírus-járvány hatása a mezőgazdasági és az élelmiszeripari termékek piacaira	359
A termelés fenntartásának nehézségei az élelmiszer-gazdaság ágazataiban	363
Összegzés	366
Felhasznált irodalom	366
XIII. fejezet Nem a válság természete, a gyors és hatékony reakció számít igazán – A HungaroControl Zrt. válságkezeléséről a Covid-19-világjárvány idején (Szepessy Kornél – Barlog Károly)	367
Bevezetés	367
Kontextus	368

A Covid-19-járvány hatásai a légi közlekedési iparágra és a HungaroControl működésére	371
Nemzetközi reakciók: a szabályozási és működési keretrendszer dinamikus változásai	379
Gazdálkodással kapcsolatos kihívások	381
Összegzés	382
Felhasznált irodalom	382
Hivatkozott jogszabályok	383
XIV. fejezet A Magyar Posta a Covid viharában (Schamschula György)	385
Bevezetés	385
Piaci tendenciák, általános helyzetkép	386
Nemzetközi postai trendek	387
A Magyar Posta jövőképe	388
A Posta működése a veszélyhelyzeti időszakban	389
Összegzés helyett	397
Felhasznált irodalom	398
XV. fejezet Különleges készültségben a MAVIR (Biczók András)	399
Bevezetés	399
A magyar villamosenergia-rendszer sajátosságai	399
A MAVIR Zrt. küldetése, tevékenységének bemutatása	401
A koronavírus-járvány MAVIR-ra gyakorolt hatása	404
Összegzés – felkészülés a jövőre	409
Felhasznált irodalom	409
XVI. fejezet A nemzeti vállalati felelősség sajátosságai a Szerencsejáték Zrt. pandémia alatti működésének példáján (Bozóky Alex)	411
Bevezetés	411
Az Alaptörvény és a nemzeti vállalati identitás	412
A Szerencsejáték Zrt. rövid bemutatása	413
Az egészségügyi veszélyhelyzeti működés alapelvei	415
A nemzeti vállalatok felelősségi területei válsághelyzetben	416
Összefoglalás: A nemzeti vállalat mint hatékony válságkezelő intézmény	426
Felhasznált irodalom	427
Hivatkozott jogszabályok	427
XVII. fejezet Fókuszban az ellátásbiztonság és az egészségvédelem – Covid-válság egy gyógyszeripari szereplő szemszögéből (Bogsch Erik – Orbán Gábor)	429
Bevezetés	429
A Richter Gedeon Nyrt. bemutatása	429
A Richter története	431
A járvány rövid távú hatásai a gyógyszeriparban	433
A Richter válaszai a Covid-19-világjárványra 2020–21-ben	434
A válság közép- és hosszú távú hatásai	437
Kormányzati támogatás a Covid-19 hatásainak mérséklésére	438
Projektjeink a koronavírus elleni küzdelem szolgálatában	439
Összegzés	440
Felhasznált irodalom	440
<i>A lektorokról</i>	441
<i>A szerzőkről</i>	443

Varga Mihály előszava

Kedves Olvasó!



Magyarország történetének legnagyobb gazdasági növekedése valósult meg tavaly. A gazdaság teljesítménye 7,1 százalékkal erősödött, ami az egyik legmagasabb az Európai Unió államai között. Idénre is magas, 5 százalék feletti bővüléssel és javuló egyensúlyi mutatókkal számolunk. Ma több embernek van munkája, mint korábban bármikor, egymillióval többen dolgoznak, mint 2010-ben. Jövőbeli kilátásaink is jók, erről nemcsak mi vélekedünk így, hanem a hitelminősítők és a fontos nemzetközi szervezetek, például az OECD is.

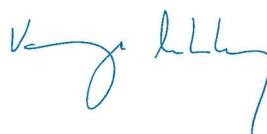
A mostani jó eredményeket a gazdaság sikeres újraindításának köszönhetjük. Azt azonban, hogy határozottan, a megfelelő irányba tudtunk lépni – és ehhez volt megfelelő saját tartalékunk is –, az elmúlt években kialakított gazdaságpolitika alapozta meg.

A sikeres újraindításnak több kulcsa is volt. Az első az, hogy az elmúlt tíz évet jól használtuk fel gazdaságfejlesztésre, adósságcsökkentésre és egyensúlyteremtésre. Ennek köszönhetően igen nagy összeget, a bruttó hazai termék 36 százalékát tudtuk erre a célra fordítani. Megtérült az az alapvetésünk is, hogy a válság idején nem megszorításokkal kell élni, hanem gazdaságélénkítő lépéseket kell tenni. Ezért támogattuk a beruházásokat, csökkentettük az adókat, és hozzájárultunk a munkahelyek megőrzéséhez és létrehozásához. Ebben a munkában a szakmai szervezetek, a kamarák és az érdekképviselők javaslatai is komoly segítséget nyújtottak.

Mindezeket a célokat és az elmúlt két évben elért eredményeket a tanulmánykötetben sokoldalú elemzésekkel mutatja be és összegzi a szerzői kollektíva. E könyv kiadásának és a közösségi döntéshozatalt megalapozó kutatásoknak a támogatásával – missziójának megfelelően – jó szolgálatot tett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Bízom abban, hogy a jelenlegi, igen nehéz nemzetközi helyzet ellenére a magyar gazdaság fejlődése továbbra is azon a dinamikus fejlődési pályán marad, amelyért az elmúlt években az emberek, a vállalkozások és a kormány is sokat dolgozott.

Budapest, 2022. március 2.



Varga Mihály
pénzügyminiszter
Pénzügyminisztérium

Vákát oldal

Mager Andrea előszava

Kedves Olvasó!



A kihívások korát éljük. Sorra dőlnek meg a korábban megkérdőjelezhetetlennek vélt közgazdasági filozófiák, és olyan technológiai forradalom zajlik, amelynek hosszú távú gazdasági és társadalmi hatásait még csak most kezdjük megérteni. A klímaváltozás új megoldásokat követel a világtól, és akkor még nem is említettük a világjárványból fakadó kihívásokat, gazdasági folyamatokat.

Vallom, hogy ha igazán akarjuk, akkor a nehezebb időkben jelentkező kihívásokra is meg tudjuk találni a megfelelő és hatékony választ. A változások korában sokszor nem elegendő a már megszokott módszereket alkalmazni, ilyenkor határozott, előremutató és eredeti megoldásokról szükséges döntést hozni.

Nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszterként azt tartom a legfontosabbnak, hogy az állami vagyon értékét megőrizzük, gyarapítsuk, értékteremtő vagyongazdálkodást folytassunk. Küldetésünk, hogy az állami vagyon tekintetében hatékonyabban hasznosuló struktúrákat hozzunk létre, és fókuszba tudjuk helyezni a stratégiai vagyonnal való felelős gazdálkodást.

Jelenleg több száz, többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaság működik Magyarországon. Ez egy heterogén szektor, mind a cégek méretét, mind tevékenységüket tekintve. Lássuk, mivel járultak hozzá az állami társaságok a koronavírus-világjárvány magyarországi hatásainak enyhítéséhez:

- megvédték a munkavállalók egészségét: ahol arra lehetőség volt, szinte azonnal átálltak az otthoni munkavégzésre, ahol pedig ezt nem lehetett megoldani, biztosították a járvány elleni védekezéshez szükséges eszközöket,
- folyamatos megélhetést biztosítottak közel 160 ezer munkavállaló és családjaik számára, hiszen a járvány alatt is megőrizték a munkahelyeket,
- munkavállalóikon túlmutatóan is hozzájárultak a pandémia okozta nehézségek leküzdéséhez, többek között a több ütemben, önkéntesen vállalt kikapcsolási moratórium bevezetésével és a járvány elleni védekezésben érintett kórházak, karitatív szervezetek támogatásával.

A magyar állam mint tulajdonos válságállóságot növelő intézkedései innovatív és hatékonyabb működést tettek lehetővé a társaságok szintjén, így azok képesek voltak gyorsan alkalmazkodni az új helyzetekhez. Fenntartották a mély- és magasépítési beruházások megvalósításának ütemét, amivel egyrészt tovább emelték hazánk infrastruktúrájának fejlettségét, másrészt számos nem állami beszállító számára teremtettek folyamatos és biztos munkalehetőséget. A közszolgáltatások pedig folyamatosan működtek, legyen

szó a gáz- és áramellátásról, a közösségi közlekedésről, az ivóvíz-szolgáltatásról, vagy éppen a hulladékszállításról.

Meg kell említeni, hogy a Magyar Fejlesztési Bankon keresztül olyan finanszírozási konstrukciókat tudunk kínálni a vállalkozóknak, amelyek még a legnehezebb helyzetben lévő szektorokban is védőhálót nyújtottak számukra, továbbá fejlesztésekre, bővítésekre is felhasználhatók voltak, aminek köszönhetően sokan már felkészültebben várhatták a járvány miatti korlátozások feloldását.

A zöldgazdaság és az energiabiztonság irányába is jelentős lépéseket tettünk. Magyarország klímapolitikai törekvéseivel összhangban a megújuló kapacitások és a villamosenergia-termelésben képviselt részarány folyamatosan növekedett, e folyamatok egyik legmeghatározóbb szereplője hazánkban jelenleg az MVM-csoport. A magyar napelemes energiatermelési potenciál bővítésével kb. 85 ezer háztartás éves átlagfogyasztásának megfelelő villamosenergia-termelési potenciál jött létre 2021-ben, míg a hazai közösségi közlekedés zöldítési folyamatait a társaság a MÁV-csoport részét képező Volánbusz Zrt.-vel együttműködésben, CNG- és E-töltőállomások létesítésével tudja segíteni.

Természetesen az állami társaságokon belül olyan fejlesztések is történtek, amelyek erősítették az állami digitális kompetenciákat. Ez megvalósult többek között a Szerencsejáték Zrt.-nél és a MAVIR Zrt.-nél, valamint az érintésmentes postai kézbesítés és a robotizált csomaglogisztika bevezetésével a Magyar Posta Zrt.-nél is.

Köszönettel tartozom az állami társaságok minden dolgozójának, amiért ezekben a kivételesen nehéz hónapokban, években is helytálltak, mert ezzel hosszú távon is megerősítették a magyar gazdaság válságállóságát, és hozzájárultak egy hatékonyabb, eredményesebb Magyarország megteremtéséhez.

Örömmel tölt el az is, hogy az ösztönző állammodell kutatása keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen elért ígéretes eredményeket összefoglaló tanulmánykötetben kiemelt figyelem irányul az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok tevékenységére.

Budapest, 2022. március 3.



Mager Andrea

nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter

Deli Gergely előszava

Kedves Olvasó!



A koronavírus-járvány hirtelen jövő, új kihívásként állította nehéz helyzet elé a világ valamennyi országát, amely a legnagyobb állami erőfeszítések ellenére is csak valamelyest mérséklődött 2021 végére. Az elmúlt két év megmutatta, hogy a járvány globális jellege érezhetően mozgósította a nemzetközi együttműködést, és sürgeti a további, hatékonyabb tudásmegosztást, az eredményes válságkezelés feltételét azonban a nemzeti szintű összefogás teremti meg.

Magyarország az elmúlt két évben sokoldalú állami programokkal és jól működő intézkedésekkel segítette a nehéz helyzetbe került családokat, munkavállalókat és vállalkozásokat, valamint a drasztikusan megemelkedett inflációra is gyorsan, egyedülálló módon reagált.

A megvalósuló járványkezelési stratégia mellett nélkülözhetetlen az is, hogy a válságról és annak hatásairól objektív, átfogó és hiteles szakmai-tudományos elemzések szülessenek. A Kedves Olvasó *Az ösztönző állam válságkezelése* című tanulmánygyűjtemény második kötetét tartja most a kezében, amely az első kötetrel együtt ezt a reflexiót nyújtja, elsősorban a hazai ösztönző gazdasági modell válságidőszakban mutatott teljesítőképességét górcső alá véve. A két kötet előzményeként említendő az *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok* című tanulmánykötet is, amely a 2010-es évtized gazdaságpolitikai teljesítményének az értékelését mutatja be.

A tanulmánygyűjtemény első kötete a járvány első hullámát követően elemezte az éppen zajló eseményeket és azok hatásait. A második kötet a 2020 és 2021 évek válságkezelését mérlegre téve átfogóan mutatja be a hosszú távú gazdasági és társadalmi hatásokat és változásokat, reflektálva az állam és a piac együttműködésére.

A koronavírus-járvány világossá tette, hogy a gazdasági válság leginkább az embereket, a társadalmat érinti, így a válság kezelésében, a gazdaság irányításában, ösztönzésében aktív szerepe van az államnak. Továbbá abban is, hogy a gazdasági növekedés a nemzet, a társadalom, az emberek jólétét tudja szolgálni. Ahogy a járvány is egy, a megszokottól merőben eltérő helyzet elé állította a világot, úgy az erre adott válaszoknak is újszerű, produktív és előreutató, de ezekkel együtt is a társadalom egységét és együttműködését, a közösség szempontjait előtérbe állító megközelítést kell tükrözniük. Így a kötetben egyszerre szerepelhetnek a munkaerőpiaci és foglalkoztatási kihívásokra adott megoldások, a képzések és az oktatás átalakulása, de a bérek válságállósága, a családpolitikai és családvédelmi intézkedések, valamint a fenntarthatósági kérdések is.

Köszönet a kötet szerkesztőinek és szerzőinek ezért a roppant fontos munkáért, amellyel lényegében Egyetemünk fő céljának megvalósításához, a haza szolgálatához

járultak hozzá. Nagy öröm számomra, hogy e kötet, illetve előzményei is Egyetemünk közreműködésével születtek meg. Ahogy eddig, úgy ezután is kiemelten fontos része egyetemi küldetésünknek az állami szerepvállalással kapcsolatos kutatások támogatása, amelyek – reményeink szerint – folyamatosan hozzájárulhatnak a versenyképes és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést szolgáló döntéshozatal hatékonyabbá tételéhez, továbbá a sikeres állami intézkedések kidolgozásához. Ebből a szempontból is hiánypótló és értékes, hogy a kötet az állami vállalatok és nagyvállalatok hazai gazdasági teljesítményhez való hozzájárulására és az állami válságkezelésben betöltött szerepére is ráirányítja a figyelmet.

Bízom abban, hogy e tanulmánykötet – hasonlóan a korábbi, ösztönző állammodellel kapcsolatos kutatások eredményeit magukban foglaló kötetekhez – értékes adalék lesz Egyetemünk kurzusaihoz, kutatásaihoz és doktori képzéseihez.

Budapest, 2022. február 24.



Deli Gergely
rektor

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Szerkesztői előszó

Kedves Olvasó!



A 2010–2019 közötti időszakban kiemelkedő gazdasági teljesítményt eredményezett az átgondolt stratégián nyugvó gazdaságfejlesztési gyakorlat. E tapasztalat fontos pillérét jelenti a magyar modell, az ösztönző magyar állammodell működésének, amelynek tanulságait a 2019-ben megjelent *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok* című tanulmánykötetben sokoldalúan, az ösztönző-fejlesztő állammodell tükrében elemeztük. Következő kuta-



tásunk eredményeit a szerzői munkaközösségünk a 2020. évi *Az ösztönző állam válságkezelése I. A koronavírus-válság kezelésének első eredményei* című kötetben azzal a céllal közölte, hogy értékeljük a válság első, különösen nagy kormányzati erőfeszítést igénylő hullámában a válságkezelés hatékonyságát, kiemelt figyelemmel az ösztönző-fejlesztő állammodell teljesítőképességére. Láthattuk, hogy csakis a jól működő állam képes olyan hatékony ösztönzőrendszer létrehozni, amely a többi gazdasági szereplőt tartós együttműködésre készíti. A megerősödött állam a garancia, hogy a kooperatív lépésekre a gazdasági szereplők is tartós és hatékony kooperációval válaszolnak. Erről megállapíthattuk, hogy a kormány az embereket és a gazdaságot védő-segítő sokoldalú intézkedéseit a társadalmi bizalom, valamint az állam és a piac közötti összhang megőrzésével tudta megvalósítani. Továbbá azt is, hogy a gazdasági bizonytalansági mutató növekedésének a megállítása, a gazdaság teljesítőképességének a helyreállítás utáni megőrzése a következő időszakban megoldandó feladat lesz. Kutatásaink megerősítették, hogy a 2020-as koronavírus-válság elleni védekezésben az ösztönző magyar állammodell kiállta a próbát, és a koronavírus-járvány elleni védekezésben is sikeres modellnek bizonyult, hozzájárult Magyarország eredményes válságkezeléséhez.

Hazánk jó pozícióból indult, hiszen építhetett az ösztönző állam pilléreire: a hatékony intézményrendszerre, a célzott ösztönzés eredményeire, a gazdasági szereplők sokoldalú együttműködésére és a gazdaság erős immunrendszerére olyan helyzetben, amikor a koronavírus-járvány egyszerre veszélyeztette az egészséget, a gazdaságot és munkahelyeket, valamint a pénzügyi egyensúlyt. A kormányok, a jegybankok és a gazdasági kamarák feladata az aktuális járványválságban annak az arany középpútnak a megtalálása volt, amellyel mindegyik területet kellő védelemben részesíthetik.

Ez sokszor azért volt nehéz, mert rövid távon az egyes intézkedések a különböző területekre ellentétesen hatottak. A politikai és a gazdasági döntéshozóknak számos

dimenzióban kellett ezért döntéseket hozniuk a koronavírus-járvány kitörését követően. Kijárási tilalom bevezetésével próbálják védeni a lakosság egészségi állapotát, vagy törekedjenek a gazdaság mozgásban tartására? Élénkítsék a gazdaságot, vagy tartsák kordában az államadósságot? Az ösztönző állam jó modellt kínált ahhoz, hogy e lehetőségek között meg lehessen találni az optimális utat.

Jelen tanulmánykötetünkben arra keressük a választ, hogyan sikerült egyrészt megvédeni a lakosságot az elhúzódó válság további – közel féléves gyakoriságú – második, harmadik és negyedik hullámának a hatásaitól, másrészt a gazdaság teljesítményét a lehető legnagyobb mértékben megőrizni (a második hullámban) és fokozni 2021-ben (a válság harmadik és negyedik hullámában). Ebből kiindulva – a gazdasági visszaeséssel összefüggésben – a szerzők kiemelt figyelmet fordítanak a költségvetési egyensúly és a növekedésbarát adórendszer kialakítására, a munkaerőpiacot ért kihívásokra, az egyes társadalmi csoportok (például a családok és a nyugdíjasok) jövedelmi helyzetének alakulására, a magas inflációra, illetve annak hatásaira, valamint az állammenedzsment hatékony megvalósulására a többségi állami tulajdonú nagyvállalatok esetében. Mindezek nemcsak a gazdaságösztönzés vonatkozásában, hanem az állandó készenlét, a nagy fokú rugalmasság és adaptációs képesség tekintetében napjainkban is nagy kihívás elé állítják a gazdaságirányítás szereplőit. Ez a képesség nemcsak a kis- és középvállalkozások számára, hanem a nagyvállalatok esetében is meghatározó fontosságú.

A könyvben ezért fontos innovációként – értékes esettanulmányok formájában – bemutatjuk öt állami nagyvállalat és két nagy magánvállalat sikeres működésének jellemző vonásait, a válság rájuk gyakorolt hatásait és az általuk megvalósított válságkezelést. E vállalatok szerepe nemcsak a kritikus infrastruktúra működtetésében és a közszolgáltatások nyújtásában kiemelt jelentőségű, hanem a gazdaságösztönzésben is meghatározó.

A tanulmánykötet első fejezetében Varga Mihály és Izer Norbert egyrészt elemzően tekinti át a 2010-es években az adórendszer megvalósult, a gazdaság versenyképességét növelő reformját, másrészt ismerteti az adópolitika rövid, közép- és hosszú távra szóló válaszait a koronavírus-válság kihívásaira, kiemelt figyelemmel – többek között – a gyermekes családokra, a foglalkoztatás költségeinek mérséklésére, valamint a kis- és középvállalati szektor működésére.

Parragh Bianka, Báger Gusztáv és Tóth Gergely a második fejezetben az aktív, a gazdasági szereplőkkel együttműködésre törekvő és ösztönző állammodell működését és makrogazdasági teljesítményét mutatja be a koronavírus-válság első négy hullámában. Fejezetük megjeleníti, hogy a járványügyi (elsősorban oltási) helyzet javulásával és a korlátozó intézkedések enyhítésével, a munkavédelmi és a munkahelyteremtő intézkedésekkel 2020–2021-ben megkezdődött a gazdaság újraindítása, annak máris jelentős eredményei vannak, jóllehet új kihívások is mutatkoznak.

Nagy Márton a harmadik fejezetben ismertést ad az állam megnövekedett szabályozó szerepéről, a veszélyhelyzet aktív kezelésének sokoldalú megoldásairól. Ennek keretében betekintést nyújt az állami beavatkozás következő hét területének a működésébe: az adópolitika, a pénzügyi szabályozás, az ellátási biztonság, az árszabályozás,

a társadalmi járulékok és az állami gondoskodás, a munkahelyek védelme és az állami beruházások szabályozása.

Domokos László és Simon József a negyedik fejezetben sokoldalúan szemlélteti az elmúlt években a munkát terhelő adók és járulékok csökkentésének érdekében hozott intézkedéseket, kiemelt figyelemmel a Covid-19-járvány időszakában a munkahelyek megőrzése és a munkából származó jövedelem minél kisebb visszaesése érdekében hozott intézkedésekre. Rámutatnak arra, hogy az adók, illetve a járulékok csökkentése a gazdasági növekedés támogatása mellett az adórendszer egyszerűsítése, a gazdasági folyamatok kifehéredése és az állami működés integritásának elérése szempontjából is alapvető fontosságú.

Parragh László és Tóth Róbert az ötödik fejezetben a globalizációs trendek és kihívások tükrében láttatja a koronavírus okozta válság újabb – 2020. október utáni – hatása-inak következményeit és a hosszabb távú megoldások érdekében szükséges cselekvések irányait. Közöttük különösen meghatározó az egészségügyi rendszer, a nyersanyagbázis, az export helyzetének alakulása, a globalizáció és a lokalizáció versenye, a strukturális problémák megoldása, a kvv-szektor szerkezeti átalakítása és az ösztönző állami szerepvállalás felértékelődése. A fejezet különös értéke a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara által végzett országos felmérés eredményének tanulságos bemutatása a koronavírus-járvány hazai vállalkozásokra gyakorolt hatásairól.

György László és Oláh Dániel a hatodik fejezetben a koronavírus-járvány eredményes kezelésének tényezőit együtt mutatja be a 2010 óta elért gazdasági eredmények összefoglalásával. Az elért eredményekben kiemeli a fiskális és a monetáris politika harmonikus együttműködésének jelentőségét, valamint a hazai ösztönző, az aktivista, a rugalmasan és a pragmatikusan cselekvő állam szerepét a 2021–2022. évi folyamatok befolyásolásában.

Fűrész Tünde és Molnár Balázs a hetedik fejezetben a visegrádi országok demográfiai helyzetképebe illesztve mutatja be Magyarországnak demográfiai helyzetét. A Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért reprezentatív kutatásának eredményei és a Családvédelmi Akcióterv alapján pedig az ösztönző állammodell keretében sokoldalúan ismerteti a családtámogatás ösztönző rendszerét Magyarországon, valamint a koronavírus-járvánnyal összefüggő családvédelmi intézkedéseket.

Gyura Gábor és Kolozsi Pál Péter a nyolcadik fejezetben az ökológiai kihívás, a koronavírus-járvány és a kiépített ösztönző állammodell tükrében mutatja be a környezeti fenntarthatóság új szemléletét a központi bankoknál, a Magyar Nemzeti Bank zöldfordulatát, valamint a nemzetközi szinten is élenjáró Zöld Programjának a céljait és az eszközeit.

Lovász László Gábor a kilencedik fejezetben az 1964. évből származó ún. hármas forradalom – az automatizálás kibernetikus forradalma, a fegyverkezés forradalma és az emberi jogi forradalom – szemléletéből kiindulva a koronavírus-járvány tükrében vizsgálja a jelenlegi globális trendekkel kapcsolatos dilemmákat, kiemelten a munkaerőpiaci és foglalkoztatási kihívásokat. Rámutat – többek között – arra, hogy az automatizáció, a mesterséges intelligencia és a robotizáció fejlődése kapcsán nem a jövőbeni

kibontakozásuk, hanem csak annak mértéke lesz kérdéses. Az ösztönző állam jövőbeni fejlődése szempontjából elsősorban a demográfia, a tömeges bevándorlás és a robotizáció (termelékenység) együttesének kutatása, továbbá komplexebb megértése jelent megoldandó feladatot.

Domokos László és Martus Bettina a tizedik fejezetben az államcél és az állami funkciók megvalósításához szükséges, az állammenedzsmentet alkotó tevékenységek hatékony ellátásának helyzetéről ad áttekintést a többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetében. Beszámol – többek között – a társaságoknál az ÁSZ által megkezdett monitoring ellenőrzések eredményeiről és a Covid-19-világjárványnak az integritás erősítésében játszott szerepéről. Továbbá egy olyan kritériumrendszer felállítására és alkalmazására tesz javaslatot, amely a közjó szem előtt tartásával a minőségi pénzfelhasználást és a fenntarthatóságot szolgálja.

Sárecz Zsolt a tizenegyedik fejezetben a koronavírus-válság negatív hatásait a főbb szolgáltatási területeket és a biztonságos munkavégzés feltételeit vizsgálva prezentálja, és bepillantást enged a korábbi külföldi befektető, valamint a magyar állam eltérő tulajdonosi szemléletébe.

Csányi Attila a tizenkettedik fejezetben átfogó betekintést nyújt a Covid-19-járvány élelmiszer-gazdasági, kiemelten a Bonafarm Csoportra gyakorolt hatásairól, a folyamatos működés feltételeinek szükséges biztosításáról és a Bonafarm Csoportnál a vírus elleni védekezés szervezéséről és irányításáról. A védekezés irányai a szabályzatok és eljárásrendek megalkotása, a szükséges erőforrások és döntési kompetenciák gyors biztosítása, valamint a védekezéssel kapcsolatos kommunikáció volt.

Szepessy Kornél és Barlog Károly a tizenharmadik fejezetben a HungaroControl Zrt. válságkezeléséről legfőbb tanulásként azt emeli ki, hogy nem a válság természete, hanem a gyors és hatékony reakció számít igazán. Ismerteti, hogy a gazdálkodási kihívások egyrészt a járványhelyzettel járó nagyarányú piaci zsugorodásból, másrészt a modellezhetetlen szabályozó környezetből adódtak.

Schamschula György a tizenegyedik fejezetben a Covid-19-járvány hatásának kettségét ismerteti a Magyar Posta szemszögéből: a gazdasági eredményesség érezhetően csökkent, a fejlesztések viszont folytatódtak, és a szolgáltatás színvonalában sem volt változás. Az intenzív emberi kapcsolatok miatt a Posta a járvány enyhülésének idején is fenntartotta az óvatossági intézkedéseinek többségét.

Biczók András a tizenötödik fejezetben körbevezet a megvalósított pandémiás intézkedéseken, kiemelten a MAVIR Zrt. Pandémia Bizottságának tevékenységén, továbbá a visszaállási terv megvalósításának lépésein.

Bozóky Alex a tizenhatodik fejezetben a Szerencsejáték Zrt. pandémia alatti működésének példáján a vállalati felelősség sajátos vonásait mutatja be, kiemelve a vállalat hozzájárulását a nemzetgazdaság fenntartható fejlődéséhez, felelősségét az iparágért, a munkavállalókért és a beszállító szektorokért.

Bogsch Erik és Orbán Gábor a tizenhetedik fejezetben – a Richter Gedeon Nyrt. mint globális magyarországi multi jellemzése után – képet ad azon tevékenységekről és projektekről, amelyekkel a vállalat kivette részét a koronavírus elleni küzdelemből,

és megismertetnek azokkal a tényezőkkel is, amelyek közép- és hosszú távon befolyásolhatják a működését.

Ez az interdiszciplináris alkotómunka, amely szemléleti és módszertani hivatkozási keretét a *Pénzügyi Szemle* 2020. évi 2. különszámában tettük közzé, a Nemzeti Közszerológati Egyetemen teljesezhet ki. A Nemzeti Közszerológati Egyetem tudományos missziójának része az állami szerepvállalás interdiszciplináris kutatása, amelynek kiemelt területe az ösztönző magyar állammodellel kapcsolatos kutatási főirány.

Tanulmánykötetünket jó szívvel ajánljuk az alkotó közgazdász közösségnek – az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak, a kutatóknak, valamint azoknak a gazdaságpolitikai és vállalati döntéshozóknak, akik a gazdasági szereplőket ösztönző mozgatórugók jobb megismerésére törekszenek.

Külön köszönet illeti Kovács Árpádot és Tatay Tibort, akik értékes tanácsaikkal segítették a tanulmánykötet elkészítését.

Budapest, 2022. február 28.

A szerkesztők



Parragh Bianka



Báger Gusztáv

Vákát oldal

Varga Mihály – Izer Norbert

I. fejezet Adópolitika a Covid-19-járvány idején

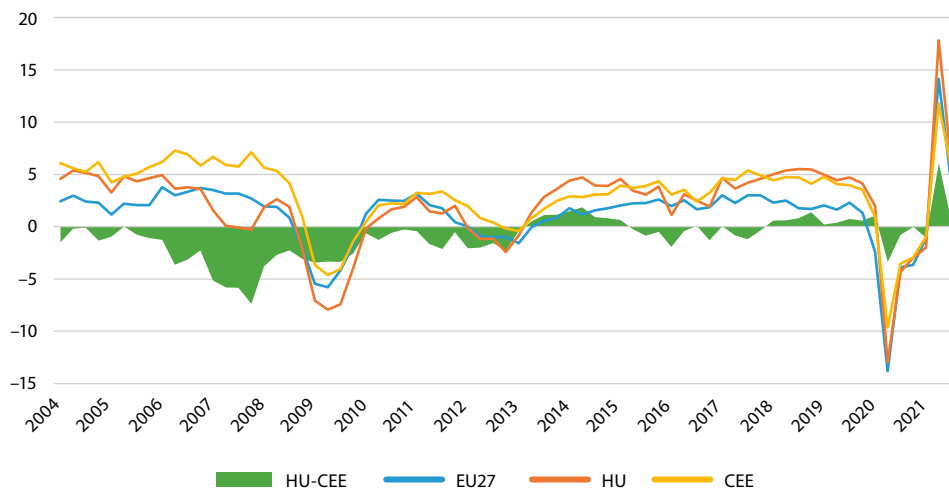
Bevezetés

A 2000-es évek versenyképesség-romlását követően a hazai adópolitikai döntéshozatal a 2010-es években kiemelt figyelmet fordított a növekedésbarát adórendszer kialakítására. A hosszú távú célok megvalósítása az aktuális gazdasági helyzethez igazodva finomhangolásokat követel meg, a kormány azonban a lefektetett stratégiai irányokhoz mindvégig tartotta magát. Nem volt ez másként a koronavírus-járvány okozta gazdasági válság idején sem, amely bár sok szempontból új helyzetet teremtett, és átmeneti eszközök bevezetését is szükségessé tette, de a fő csapásiránytól nem térítette el a gazdaságpolitikát, sőt bizonyos területeken fel is gyorsította a tervezett intézkedések megvalósítását. Az alábbiakban bemutatjuk az adórendszer hosszú távú átalakításának fő irányait, ismertetjük a Covid-válság kezelésére hozott adópolitikai intézkedések mögött álló megfontolásokat, és megvizsgáljuk, hogy a magyar válságkezelés hogyan viszonyult a térség más országainak gyakorlatához.

A gazdasági környezet alakulása a járványt megelőző időszakban

A koronavírus-járványt megelőző évtized gazdaságpolitikai szempontból alapvetően két időszakra bontható.

A 2008-as világgazdasági válság egy elvesztegetett évtized végén, rendkívül sebezhető helyzetben érte hazánkat. A válság sokkjából fakadó problémákat Magyarország esetében a gazdaság régóta fennálló sérülékenysége és szerkezeti gyengeségei is súlyosbították. Az államadósság a megelőző évek felelőtlen költségvetési politikája következtében a legmagasabb volt a régiós országok közt. Az állam mellett jelentős adósságot halmozott fel a háztartási szektor is, döntően a sérülékenységet jelentősen növelő devizahitelek formájában. A gazdaság növekedésének már a válságot megelőző időszakban is gátat szabott a régiós viszonylatban magas újraelosztási szint, ami jelentős részben az alacsony munkaerőpiaci aktivitásra és – ennek következtében – az eltartottak magas arányára volt visszavezethető. A fentiek eredményeként Magyarországon a gazdasági növekedés már a válságot megelőző gyors növekedési időszakban is messze elmaradt a régió más országaiban látottaktól.



I. ábra: A GDP-növekedés üteme (százalék)

Forrás: az Eurostat és független adatgyűjtés alapján a szerzők szerkesztése

A 2010-es évek első fele így még a gazdasági stabilizáció jegyében telt. Ebben az időszakban a gazdaságpolitika mindenekelőtt az egyensúly helyreállítására, az adósságok leépítésére – így a költségvetési hiány csökkentésére és a devizahitelek helyzetének rendezésére –, illetve a munkaerőpiaci aktivitás bővítését célzó intézkedésekre fókuszált.

Az évtized második felére jórészt sikerült úrrá lenni a fenti problémahalmazon. A költségvetés konszolidációját követően az államadósság stabilan csökkenő pályára került. Így csökkent az ország sérülékenysége és az államkötvények kockázati felára, ami lehetőséget teremtett az MNB számára a kamatok csökkentésére. A kedvezőbb kamatkörnyezetben jó alkalom nyílt a lakossági devizahitelek forintra konvertálására is, amit a Kúria devizahitelezéssel kapcsolatos jogegységi határozata is támogatott. A fizetési mérleg pozíciójavulásának köszönhetően a gazdaság nettó külső adóssága is leépült, a GDP 54 százalékáról 8 százalékra csökkent. Az aktivitási ráta is jelentős mértékben növekedett. A növekedésnek indult gazdaság gyorsan felszívta a megnövekedett munkaerő-kínálatot, így a munkanélküliségi ráta mélypontra csökkent, a gazdaságban munkaerő-hiányos helyzet alakult ki. Ebben a helyzetben a további növekedés motorját már nem elsősorban a foglalkoztatottság, hanem a gazdaság termelékenységének növekedése jelentette. Így a gazdaságpolitika súlypontja is a termelékenységnövelő intézkedések, így különösen az infrastruktúra fejlesztését, a termelő beruházásokat és a humán tőke felhalmozását segítő intézkedések irányába mozdult el. Az évtized végére így a magyar beruházási ráta és a gazdasági növekedés is a régió és az EU élmezőnyébe került.

A magyar adópolitika hosszú távú céljai

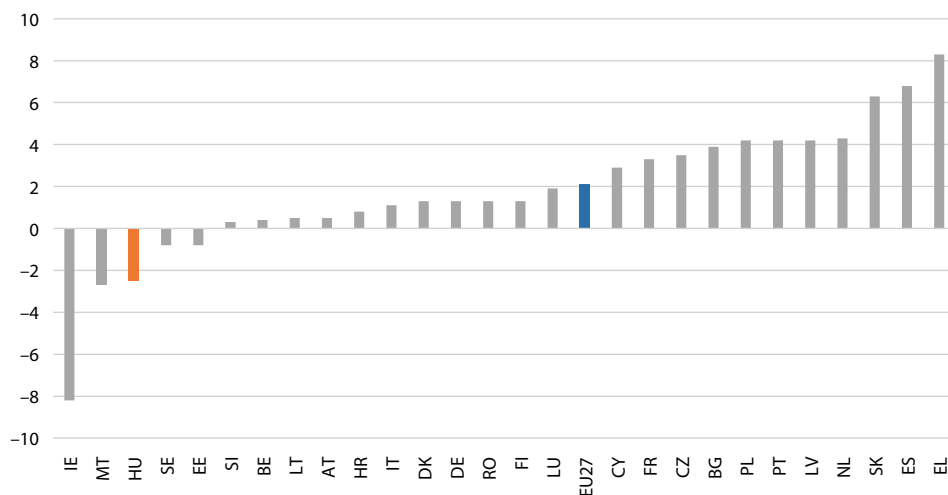
Míg a régió országainak többsége már a 2000-es évek során jelentősen megreformálta az adórendszerét, ezzel is növelve a gazdasága versenyképességét, Magyarországon ez a feladat a 2010-es évekre maradt. A magyar adópolitika az évtized egészében végig azonos stratégiai célokat követett, a célok ugyanakkor a változó gazdasági helyzetben más-más lépéseket tettek szükségessé. Az adórendszert meghatározó legfontosabb gazdaságpolitikai célok az adórendszer versenyképességének helyreállítása, a családok támogatása és a szürkegazdaság visszaszorítása voltak. Ennek a teljes időszakon átívelő eszközei:

- az összesített adóelvonás fokozatos, fenntartható mérséklése,
- az adómix szerkezetének eltolása a fogyasztási adók irányába a közvetlen adók kulcsának mérséklése mellett,
- az adórendszer átfogó egyszerűsítése,
- az egykulcsos, arányos, családi adórendszer bevezetése,
- a vállalati terhek csökkentése – különös tekintettel a beruházási ösztönzők erősítésére és a kkv-k kiemelt támogatására,
- a szürkegazdaság visszaszorítása és az adminisztrációs terhek csökkentése az elektronizáció adta lehetőségek teljes körű kiaknázása révén.

Az adóelvonás szintje és az adórendszer szerkezete

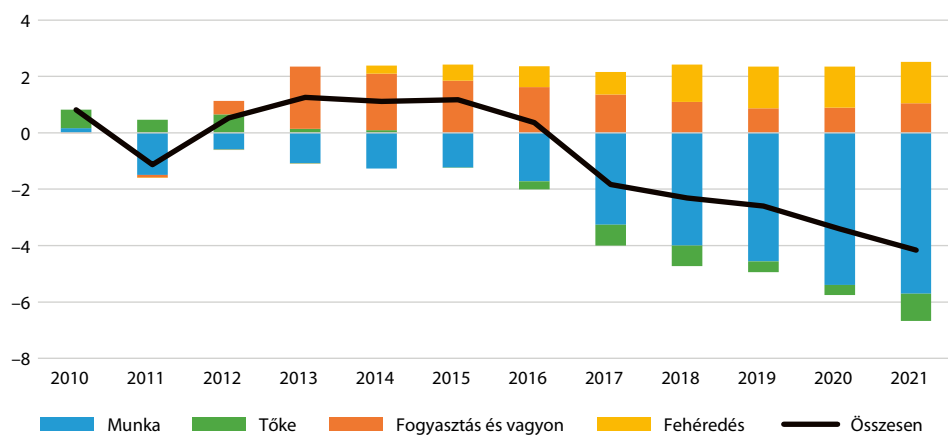
A 2010-es évektől kezdve az adóterhelés egészét tekintve Magyarország mindvégig igyekezett a GDP-arányos elvonásokat – a költségvetési mozgástér adta keretek közt – a lehető legalacsonyabb szinten tartani. Ennek oka, hogy az évtized elején az EU átlagának ugyan nagyjából megfelelt, régiós versenytársainkhoz képest azonban kimagasló volt az elvonások mértéke. Az időszak elején ugyanakkor az örökölt gazdasági helyzet a költségvetési hiány gyors csökkentését tette szükségessé, így az adóelvonások érdemi csökkentésére ekkor még nem nyílt lehetőség. Ennek az időszaknak a fő eredménye, hogy a konszolidációt az elvonások emelése nélkül sikerült megvalósítani. Az időszak második felében a gyorsuló gazdasági növekedés már az adókulcsok és az adóelvonási szint csökkentésére is lehetőséget adott. Az évtized végére így Magyarország az EU legnagyobb adócsökkentőinek egyike lett: 2009 és 2020 közt az Unió egészében csak Írországban és Máltán csökkent jobban a GDP-arányos adóelvonás.

A kormány következetesen érvényesítette azt a célját is, hogy az adók szerkezetét fokozatosan a versenyképességet kevésbé befolyásoló fogyasztási jellegű adónemek irányába igyekezett eltolni. Míg azonban az időszak első felében a költségvetési helyzet szükségessé tette, hogy a jövedelemadók csökkentését a kormány egyes fogyasztási típusú adók emelésével ellensúlyozza, az időszak második felében a megnövekedett költségvetési mozgástér és a gazdaság fehéredése más adók emelése nélkül is lehetővé tette a további adócsökkentéseket.



2. ábra: A GDP-arányos adóelvonás változása, 2009–2020 (százalék)

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése



3. ábra: Adóintézkedések statikus bevételi hatása a GDP arányában adótípusonként 2010 óta (százalék)

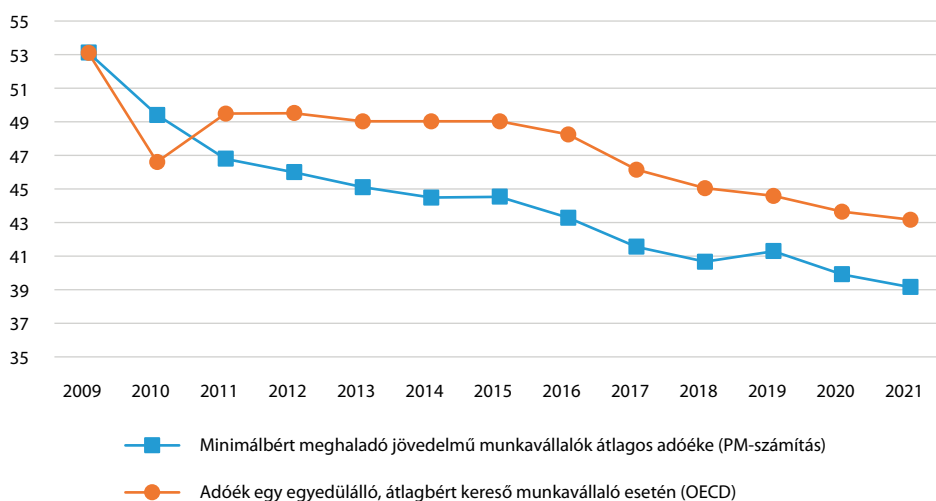
Forrás: PM-számítás

Kiemelt figyelmet fordít a kormány az adórendszer egyszerűsítésére, átláthatóságának javítására is. Ebben a korábbi szabályok folyamatos felülvizsgálata, a hasonló célú szabályok összehangolása és az adónemek számának csökkentése játszik kulcsszerepet. Mivel azonban az időszak elején a költségvetési helyzet még új adók bevezetését is szükségessé tette, és a változtatások egy része hosszabb előkészítő munkát is igényelt, érdemi csökkenést ezen a téren is az évtized második felében sikerült elérni.

A munka adóterheinek csökkentése

Az időszak elején a gazdaságpolitika fókuszában a munkaerőpiaci helyzet javítása állt, így a munkát terhelő adók szerkezeti reformja a 2010-ben hivatalba lépett kormányzat első lépései közt szerepelt. Szakítva az elmúlt évtizedek nemzetközi összehasonlításban is kirívóan progresszív adórendszerével, a kormány egykulcsos, arányos, családi adórendszert vezetett be. Az új rendszerben az adópolitika a munkaerőpiachoz gyengébben kötődő csoportok foglalkoztatását célzott munkáltatói kedvezmények bevezetésével támogatta, amelyek a korábbi jövedelemfüggő kedvezményekkel szemben már nem ösztönözték a jövedelmek eltitkolását.

A következő években az adóalap szuperbruttósításának kivezetésével és a személyi jövedelemadó kulcsának 15 százalékra mérséklésével tovább csökkent a munka adóterhelése. A családi járulékkedvezmény bevezetésével, a kétgyermekesek kedvezményének fokozatos emelésével, illetve a négygyermekes anyák adómentességének bevezetésével fokozatosan bővült a családok támogatását célzó kedvezményrendszer. A foglalkoztatás bővítését célzó kedvezményrendszer is igazodott a gazdasági helyzet változásához: a foglalkoztatás eredeti célcsoportokban bekövetkezett növekedését követően a munkáltatói kedvezmények 2019-es átalakításával a fókusz újabb, még nem foglalkoztatott csoportok munkapiaci bevonása felé toldott, a nyugdíj melletti munkavégzés pedig teljes mértékben mentesült a járulékok és a munkáltatói terhek alól.



4. ábra: A munkabér adóékének alakulása (százalék)

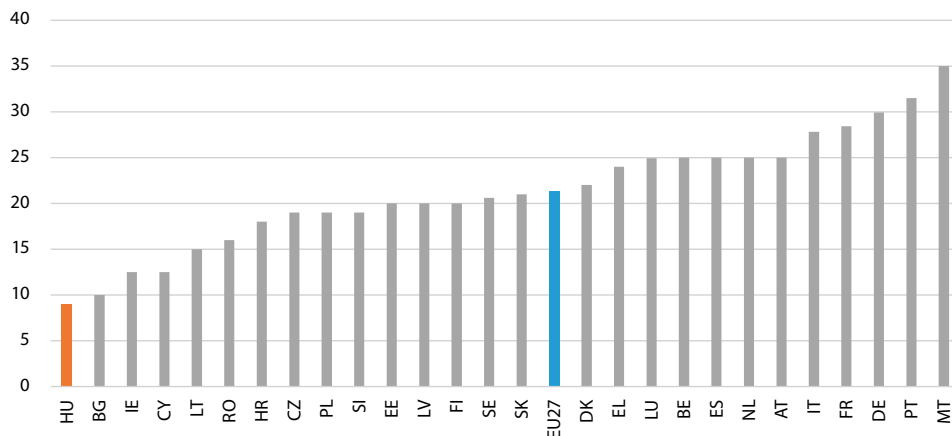
Forrás: OECD: *Taxing Wages 2021* (2021. április 29.), illetve a NAV adóbevallási adatai alapján PM-számítás

Az évtized második felére a kedvezőbb gazdasági helyzetben megnyílt a lehetőség az adóteher-mérséklés felgyorsítására. 2016 végén a kormány és a versenyszektor képviselői a minimálbér és a garantált bérminimum fokozatos emelésével kapcsolatos egyeztetések

keretében egy hatlépcsős adócsökkentési megállapodást kötöttek. A megállapodás kulcseleme, hogy a munkáltatói terhek korábbi 28,5 százalékos mértéke fokozatosan – a vállalkozások teherviselő képességét is figyelembe vevő módon – 13 százalékra csökken. A megállapodás az első két tehercsökkentési lépést a minimálbér emelkedéséhez, az ezt követő lépéseket pedig a reálbér emelkedéséhez kötötte. A megállapodásban rögzített adócsökkentések 2022 januárjától életbe lépett teljes körű végrehajtásával a magyarországi munkabérek adóterhelése hosszú évtizedek után az egyik legmagasabb szintről a középmezőnybe került az Európai Unió és a régiós országok körében.

A vállalatok terheinek mérséklése

A közvetlen adóterhek csökkentése nemcsak a munkavállalók, hanem a vállalkozások esetében is kiemelt cél. Ezen belül kiemelt prioritást élveznek a kis- és középvállalkozások, illetve a magyar gazdaság globális termelési láncokba való bekapcsolódását biztosító exportképes vállalkozások. Bár az évtized elején a költségvetési konszolidáció még szükségessé tette egyes nem exportképes szolgáltatásokat nyújtó nagyvállalatok terheinek emelését, ahol erre lehetőség nyílt, erre is a növekedésre kevésbé káros, forgalmi jellegű adók formájában került sor.



5. ábra: Felső társasági adókulcs (2021, százalék)

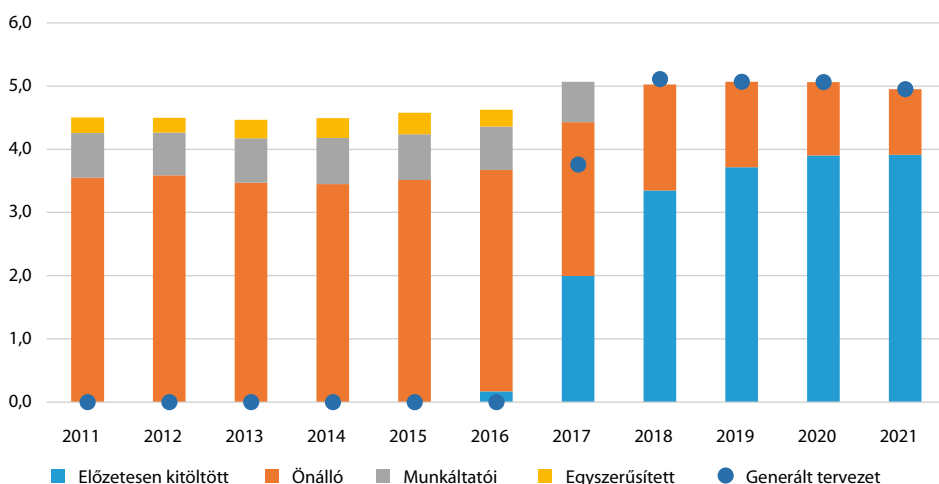
Forrás: European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union: *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom. 2021 edition.* Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021

Az újonnan hivatalba lépő kormány ugyanakkor – 500 millió forintos adóalapig – már 2010 közepén 10 százalékra csökkentette a társasági adó kulcsát, amivel elsősorban a kisvállalkozásokat segítette. Ugyancsak a kkv-k támogatását szolgálta két új kedvezményes adónem, az önfoglalkoztatókat célzó kisadózók tételes adója (kata) és valamivel nagyobb,

alkalmazottakkal rendelkező és beruházásra is képes kisvállalkozások igényeire szabott kisvállalati adó (kiva) bevezetése is. A gazdasági helyzet javulásának köszönhetően a 2016-os, több évre szóló adócsökkentési megállapodás keretében már a társasági adó általános kulcsának 9 százalékra csökkentésére is sor kerülhetett, ami jelenleg a legalacsonyabb társasági adókulcs az Európai Unió tagországai közt. A termelékenység növelése érdekében az adópolitika a vállalati adók általános csökkentésén túl is kiemelt figyelmet fordított a beruházások és a K+F tevékenység ösztönzésére, így az ezekhez kapcsolódó kedvezmények rendszere is tovább bővült az évtized során.

A digitalizáció adta lehetőségek kiaknázása az adóadminisztrációban

A digitális technológia adta lehetőségek kiaknázásával Magyarország jelentős lépéseket tett a szürkegazdaság visszaszorítása érdekében. Az intézkedések közül kiemelendők az online pénztárgépek, az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer és az online számlázás bevezetése, illetve az elektronikus fizetések terjedésének ösztönzése érdekében tett intézkedések. A bevezetett technológiai újítások terén hazánk több esetben is úttörőnek számított. Az eredmény nem maradt el: az EU Bizottság megrendelésére készült tanulmány alapján a meg nem fizetett áfa mértéke (az úgynevezett áfarés) az évtized elején mért 22-23 százalékról 6-7 százalék környékére csökkent az elméleti kötelezettség arányában.¹



6. ábra: Leadott szja-bevallások megoszlása (millió db)

Forrás: PM-számítás a NAV adatai alapján, 2021

¹ European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union – G. Poniatowski – M. Bonch-Osmolovskiy – A. Śmietanka: *VAT Gap in the EU. Report 2021*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021

A NAV által gyűjtött adatok körének jelentős bővülése ugyanakkor nem csak a visszaélések felderítésében jelent érdemi segítséget. Az adatokra és az ezek feldolgozását segítő fejlesztésekre jelentős, az állami szervek és a szoftverfejlesztők által nyújtott szolgáltatások is épülnek. Az előzetesen kitöltött szja-bevallások bevezetése több millió adófizető életét tette könnyebbé. Az online pénztárgépek vagy a munkáltatói járulékbemutatók adatait már a KSH is felhasználja a szokásos statisztikai összeállításához, ezáltal a vállalkozások statisztikai adatszolgáltatási terhei is csökkentek. Az online számlázás bevezetése nem csupán az áfabevallások elkészítését egyszerűsítette jelentős mértékben, de olyan elektronikus sztenderdet is teremtett, amelyre építve a piacon elérhető könyvviteli szolgáltatások is jelentős mértékben fejleszthetők. A digitális technológiákra építve a jövőben átfogóan megújulhat a foglalkoztatással kapcsolatos adatszolgáltatások rendszere is, aminek előkészítése már megkezdődött egy uniós támogatási program keretében. A fejlesztések így jelentős mértékben hozzájárulnak a vállalatok adminisztrációs terheinek csökkentéséhez is.

A koronavírus-járvány hatása a magyar gazdaságra

A magyar gazdaság az évtized végére kigyógyult a korábbi betegségeiből, a 2020-as koronavírus-járvány így jóval ellenállóbb állapotban találta a 2008-as válságnál. Az államnak ezért jóval nagyobb mozgástere nyílt a járvány következményeinek tompítására. A bevezetett gazdaságvédelmi intézkedések uniós összehasonlításban is kiemelkedő összeget, a GDP mintegy 30 százalékát tették ki. Ennek egy részét a kormány a költségvetési hiány átmeneti növekedése révén finanszírozta, nagyobb részét azonban költségvetésen kívüli tételként, jelentős részben támogatott hitelprogramok adták.

A járvány és a kezdeti lezárások rövid távú hatásaként 2020 első felében egyes szektorokban drasztikusan visszaesett a gazdasági aktivitás. Mivel a járvány közvetlen és közvetett egészségügyi kockázatairól még nagyon kevés információ állt rendelkezésre, az érintett országok kormányai rendkívül szigorú intézkedésekkel igyekeztek visszaszorítani annak terjedését, míg ezek gazdasági következményeinek előzetes mérlegelésére alig nyílt mód. Ez a visszaesés nemcsak a közvetlenül érintett ágazatokat (például turizmus, vendéglátás, bolti kiskereskedelem) érintette, hanem a globális termelési láncokban bekövetkezett fennakadások miatt rendkívül súlyosan visszafogta az ipari, azon belül kiemelten az autóiipari termelést is. Hazánkban így ebben az időszakban növelte a hatásokat, hogy a magyar gazdaság jelentős autóiipari kitettséggel rendelkezik. A járvány későbbi hullámai ugyanakkor már felkészültebben érték a vállalatokat, és az első hullám alatt szerzett tapasztalatok a kormányokat is segítették az egészségügyi és gazdasági szempontok közti optimális egyensúly megtalálásában, így ezek hatása már jóval kisebb volt, és kevesebb ágazatra is koncentrált.

Középtávon, a helyreállítási időszakban a lezárások közvetlen hatása általánosan már nem jelentkezik, mivel a legtöbb ágazatban viszonylag gyorsan sikerült visszaállni a lezárások előtti pályára. A gazdaságpolitika ezt a gyors kilábalást többek közt azzal

igyekezett támogatni, hogy az állásukat korábban elvesztőket változatos eszközrendszerrel – a munkakeresleti és a munkakínálati oldalt is érintő támogatásokkal – segítette abban, hogy minél előbb visszatérjenek a munkaerőpiacra. Az okozott turbulenciák ugyanakkor bizonyos ágazatokban még jó ideig éreztetik a hatásukat. Az elhúzódó, nyitásokkal és zárásokkal tarkított járványhelyzet leginkább azokat az ágazatokat sújtotta, amelyek mobilitást, emberi érintkezést, kiszámíthatóságot és bizalmat feltételeznek, így nem meglepő módon a turizmust viselte meg leginkább a pandémia. Míg más ágazatok gyakorlatilag azonnal regenerálódni tudtak, addig a szakértők a turizmusban akár több évig is eltartó lábadozást vizionálnak, ezért az ágazatban tevékenykedő vállalkozások egy része végleg beszüntette tevékenységét, és sok munkavállaló is más szektorban keresett állást. Ezekben az ágazatokban – és azon belül is elsősorban főként a nemzetközi turizmushoz kötődő területeken – a helyreállítás így még hosszabb ideig tarthat, és minden bizonnyal a korábban alkalmazott üzleti modellek átgondolására is szükség lesz. A válság során az állam és sok piaci szereplő adóssága is jelentős mértékben megemelkedett, aminek helyreállítása a tapasztalatok alapján szintén hosszabb időt vesz igénybe, de a gazdaság erőteljes növekedése segíthet abban, hogy a finanszírozási oldalt érintő konszolidáció belátható időn belül megtörténhessen.

Végül a válság hosszabb távon is eredményezhet átrendeződést a világgazdaságban. A sérülékenységek felismerése bizonyos esetekben a termelési láncok átszervezésére készítheti a vállalkozásokat. A válság során felgyorsult a gazdaság digitalizációja, számos tevékenységről bebizonyosodott, hogy elektronikusan is megfelelően végezhető. Annak érdekében, hogy Magyarország ebből az átrendeződési folyamatból győztesként kerülhessen ki, ebben az időszakban a korábbinál is fontosabb, hogy vonzó, versenyképes befektetési célpontnak mutakozzon.

A lezárások hatásai nemcsak a kereslet visszaesésével jártak, hanem a legtöbb esetben magát a termelést is ellehetetlenítették. A klasszikus keresletélénkítő lépések ebben a helyzetben rövid távon is csekély eredménnyel kecsegtettek. Ezek hatékonyságát egy Magyarországhoz hasonlóan nyitott gazdaság esetében az is csökkenti, hogy az ilyen élénkítő lépések jelentős arányban nem a hazai termelés, hanem az importkereslet fel-futását eredményezik, így ezek a lépések más időszakokban is csak az alacsonyabb importtartalmú ágazatokra fókuszálva lehetnek hatékonyak.

A fentiek felismerve a hazánk által alkalmazott gazdaságpolitikai mix sok tekintetben eltért az uniós tagországok többségének megközelítésétől. A magyar kormány így elsősorban olyan válságkezelő intézkedéseket támogatott, amelyek nem csupán a járvány rövid távú hatásainak mérséklésére szorítkoztak, hanem a gazdaság hosszú távú növekedési potenciáljának bővítését is célozták. Az elfogadott intézkedéscsomag fókusza így jelentős mértékben a beruházások támogatása irányába tolódott.

Adópolitikai válaszok a koronavírus-válság jelentette kihívásra

A válság egyes szakaszaiban hozott gazdaságpolitikai intézkedések igazodtak a fent vázolt lefutáshoz. A válság során a NAV valós idejű adatgyűjtéseinek egy újabb hasznos oldala is megmutatkozott: ezekből az adatforrásokból a döntéshozók minden eddiginél gyorsabban juthattak információhoz a gazdaság pillanatnyi állapotát illetően, így gyorsabban és pontosabban is tudtak reagálni a folyamatokra.

Rövid táv: a sokkhatás kezelése a lezárások során

Rövid távon a fő cél a bajba jutott, a hosszú távon életképes vállalkozások megsegítése volt a képzett humán erőforrás és a termelőkapacitások védelme érdekében. Ez a szakasz alapvetően átmeneti, a leginkább érintett ágazatokra célzott intézkedéseket igényelt, részben adópolitikai lépések, részben célzott támogatások és hitelprogramok formájában. Ezen belül az adópolitika négy területen tudott hozzájárulni a válság kezeléséhez.

A foglalkoztatás költségeinek célzott mérséklésével a kormány mindenképp a munkahelyek megtartását igyekezett támogatni. Ennek érdekében a válság legkritikusabb hónapjaiban a kormány a recesszió által leginkább sújtott vállalkozások esetében elengedte a munkabérré rakódó egyes közterheket, illetve az önfoglalkoztatókat az esetekben a tételes adó összegét. Mivel a járvány rendkívül aszimmetrikusan érintette a különböző gazdasági tevékenységeket, a kedvezményezettek körét a kormány – közel valós idejű bevételi adatok segítségével – ágazati alapon határozta meg. Mivel a kedvezmények fő célja a munkahelyek megővése volt, azok elsősorban a munkáltatói terhekre fókuszáltak. Ugyanakkor a járvány első hulláma alatt, amely gazdasági szempontból a legsúlyosabb hatásokkal járt, a könnyítések a munkavállalók járulékaire is kiterjedtek. Mivel ekkor sok munkáltató csak a teljesítményfüggő bérelemek visszafogásával vagy a munkaidő átmeneti csökkentésével tudta megtartani a foglalkoztatottjait, a munkavállalói terhek csökkenése részben vagy egészében ezekben az esetekben is ellensúlyozta a bruttó bércsökkenést. A későbbi hullámok során, amikor a lezárásokra jóval szűkebb körben került sor, és kisebb gazdasági visszaeséssel jártak, az adócsökkentések már csak a munkáltatói terheket érintették.

A bajba jutott ágazatoknak a számukra leginkább releváns közterhek mérséklésével is igyekezett segíteni a kormány. Mivel a bajba jutott éttermek egy jelentős része a kiszállítás növelésével próbált alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez, számukra segítséget jelentett, hogy a második hullámtól a lezárások végéig a helyben fogyasztott ételekhez hasonlóan 5 százalékra csökkent a kiszállított ételek áfája. Bár elsősorban az újranyitási szakaszban tudta kifejteni a hatását, de már a lezárások idején is segítséget jelentett a turisztikai és vendéglátóipari vállalkozások számára az is, hogy a megduplázott keretösszegegen felül átmenetileg csökkentek a SZÉP-kártya-juttatások, valamint a reprezentáció és üzleti ajándék közterhei is. A kormány emellett az ágazat szereplői

számára átmenetileg az 5 százalékos áfán felül fizetendő 4 százalékos turizmusfejlesztési hozzájárulást és az idegenforgalmi adót is felfüggesztette.

A kormány ugyancsak kiemelt hangsúlyt helyezett a beruházási szint fenntartására. A beruházások elhalasztásának vagy elmaradásának veszélye, hogy a válság a termelési kapacitások csökkenésében is nyomot hagy, így hosszú távon is visszafogja a gazdasági növekedést. A kormány ezért számos eszközzel igyekezett támogatni a beruházási tevékenységet. Ezek a támogatások rövid távon nagyjából direkt támogatások és kedvezményes hitelek formájában jelentek meg, de tartalmaztak adózási intézkedéseket is. Ezen a téren kiemelt figyelmet kapott az építőipar, amely a gazdasági ciklusok során különös szerepet tölt be. Egyrészt az ágazat a beruházások megvalósításának egyik kulcsszereplője. Másrészt az ágazatban viszonylag alacsony a felhasznált külföldi importtermékek aránya, így az itt végrehajtott keresletélénkítő intézkedések valóban elsősorban a hazai gazdasági aktivitást élénkítik. Harmadszor pedig a turizmus és a vendéglátás mellett kiemelt szerepet játszik az alacsonyabb képzettségű munkavállalók foglalkoztatásában is, akiknek a munkahelyét a recessziók a leginkább veszélyeztetik. Az ágazat esetében különösen fontos volt az is, hogy ne ismétlődhessen meg a 2008-as válságban tapasztalt helyzet, amikor a segítség nélkül maradt vállalkozások leépítették a kapacitásaikat, így az ágazat a kínálati korlátok miatt a konjunktúra újraéledését követően is csak rendkívül lassan talált magára. A szektor korábbi lendületének és kapacitásainak fenntartását a kormány a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés alatt ezért kiemelten segítette. A bevezetett kiadásoldali intézkedések mellett így – a korábbi tervekkel ellentétben – a kormány a lakásépítésekre vonatkozó 5 százalékos áfakulcs érvényességét is meghosszabbította 2022 végéig.

Ugyancsak nagy figyelmet fordított a kormány a vállalatok likviditásának támogatására. A likviditási korlátok által leginkább érintett mikro-, kis- és középvállalkozások helyzetének javítását szolgálta, hogy a NAV a kkv-k esetében 20, illetve 30 napra csökkentette az áfakiutalás határidejét. A veszélyhelyzetre tekintettel a kormány rendkívüli fizetési könnyítési lehetőségeket is bevezetett; a válság által sújtott adózók egyszeri alkalommal 5 millió forintig kérhették az adókötelezettségeik befizetésének halasztását. Ugyancsak jelentős likviditási és adminisztratív könnyebbséget jelentett a vállalkozások számára, hogy 2020-ban a beszámolók és adóbevallások benyújtási határideje és ezzel együtt a vonatkozó fizetési határidők is őszre tolódtak. A cégek likviditását is segítő, de a kormány hosszú távú terveibe is illeszkedő lépésként emellett 2020 végén a központi adók után a helyi iparüzési adóban is megszűnt az adóelőleg-feltöltési kötelezettség.

A költségvetés hosszú távú fenntarthatósága iránti elkötelezettséget demonstrálta ugyanakkor, hogy a bevezetett célzott intézkedések költségvetési hatását a kormány a kezdetektől fogva igyekezett más bevételek növelésével mérsékelni. Ezek a többlet-befizetések a gazdasági visszaesés által kevésbé súlyosan érintett ágazatokat célozták. Így 2020-ban átmenetileg kétszeresére emelkedett a pénzügyi szervezetek különadója, és új forgalmi adóként – az Európai Bíróság Magyarország számára kedvező ítéletét követően – ismét bevezetésre került a kiskereskedelmi különadó is.

Középtáv: a kilábalás gyorsítása az újrainítási szakaszban

A középtávú intézkedések a kilábalás gyorsítását és a válság következményeként keletkezett többletterhek mielőbbi leépítését célozzák a gazdasági újrainítást követően. Ezt a célt a válság legnagyobb kárvallottjainak – részleges – kompenzációja tudta segíteni, amihez – ugyancsak átmeneti intézkedésekkel – az adópolitika is több területen hozzájárult.

A válság különösen nagy terhet jelentett a *gyermekes családok* számára. Számukra ezért komoly segítséget jelent, hogy a kormány egyszeri intézkedésként az átlagbér összegéig visszatérítette a 2021-re megfizetett személyi jövedelemadó összegét. Az adóvisszatérítésre jogosult minden szülő, aki a gyermeke révén családi pótlék igénybevételeire jogosult, vagyis egy családban mindkét szülő élhet a lehetőséggel. Az adóelőlegek visszatérítésére – a NAV komoly előkészítő munkájának köszönhetően – már a személyijövedelemadó-bevallások benyújtását megelőzően, 2022 februárjában sor kerülhetett.

A gazdasági visszaesés rendkívül súlyosan érintette a *kis- és középvállalati szektort* is, hiszen ez a kör jellemzően kevesebb pénzügyi tartalékkal rendelkezik, és a hitelekhez is nehezebben fér hozzá. Ebben a körben ezért érdemi könnyítést jelent, hogy számukra a kormány 2021-ben és 2022-ben is 1 százalékban maximalizálta a helyi iparüzési adó mértékét. Továbbra is fennmaradt emellett a gyorsított áfakiutalás a mikro-, kis- és középvállalkozások számára, ami normál körülmények közt is megkönnyíti a vállalkozások életét, hiszen jelentős likviditási segítséget jelent a visszajáró adó gyorsabb rendelkezésre bocsátása.

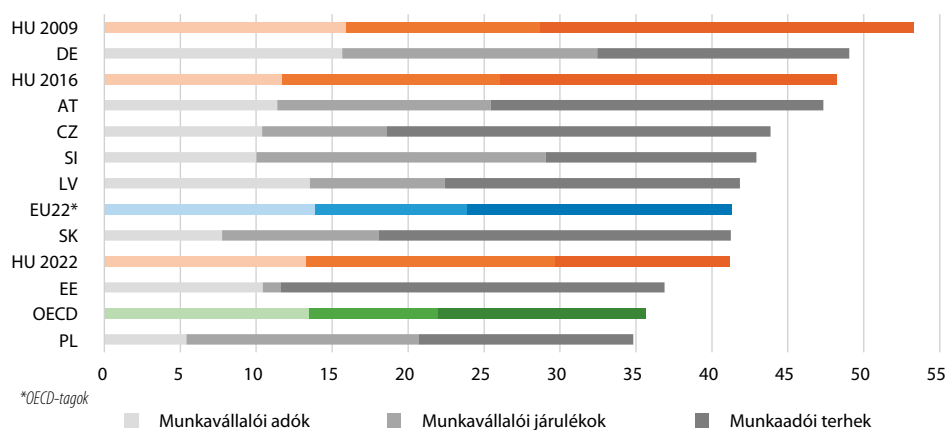
A *turisztikai és vendéglátóipari ágazat* támogatására bevezetett intézkedések egy jelentős része is elsősorban az újrainítási időszakban tudta kifejteni a hatását. Ebből a szempontból kiemelten fontosak voltak a SZÉP-kártya kapcsán bevezetett lépések: nem csupán a befizetések közterhe csökkent, de 800 ezer forintra növekedett a kedvezményes juttatások keretösszege is, a kártya „zsebei” pedig átjárhatóvá váltak. A bevezetett ösztönzők hatására megnövekedett feltöltésekből az újrainítás időszakában jelentős többletterheslet fakadt, ami segítette az ágazat magára találását. Az intézkedések 2021 végéig (a zsebek összennyitása ráadásul 2022 közepéig), vagyis az újrainítást követően is fennmaradtak, és ugyancsak az év végéig növelte az ágazat bevételeit a turisztikai hozzájárulás felfüggesztése és a reprezentációs kiadások adóterheinek csökkentése is.

A pandémia során az *állásukat elvesztők* munkaerőpiacra történő gyors visszatérését segíti, hogy átmenetileg kedvezőbbé váltak a munkaerőpiacra lépők után járó munkáltatói adókedvezmény feltételei. A kedvezmény eredeti célja a nemzetgazdaság rendelkezésére álló munkaerő bővítése azok elhelyezkedésének segítségével, akik első alkalommal vagy hosszabb kihagyás után lépnek be a munkaerőpiacra. Míg korábban ez a kedvezmény csak 6 hónapot meghaladó munkanélküliség vagy inaktivitás után volt igényelhető, 2021 végéig azok után is igénybe vehető a könnyítés, akik csak 3 hónapot töltöttek munka nélkül.

Hosszú táv: a versenyképesség erősítése

Végül hosszú távon a gazdaság versenyképességének további növelése tartós intézkedéseket is igényelt. Ezek kidolgozása során különösen fontos szempont volt, hogy azok továbbra is jól illeszkedjenek az adópolitika hosszú távú céljaihoz. Ezt a célt így főként a korábban is tervezett intézkedések megvalósításának felgyorsítása szolgálta.

A munka adóterheinek további csökkentése érdekében a kormány felgyorsította a versenyszféra képviselőivel korábban kötött megállapodásban rögzített, hatlépcsős adócsökkentési programját. Ennek jegyében 2020 közepén annak ellenére is sor került a megállapodás 4. lépésének végrehajtására, hogy az ahhoz kapcsolódó feltétel akkor még nem teljesült. 2022 januárjával pedig – a minimálbér 200 ezer forintra való megemelésével összekötve – a megállapodásban foglaltaknál előbb megvalósult az utolsó két lépcső is: a 1,5 százalékos szakképzési hozzájárulás megszüntetésével és a szociális hozzájárulási adó 2,5 százalékpontos csökkentésével további 4 százalékpontos munkáltatói terhecsökkentés valósult meg, miközben az adórendszer is egyszerűbbé vált. Ezzel párhuzamosan a munkáltatói terheket és a nyereségadó kiváltó kisvállalati adó kulcsa is 10 százalékra csökkent. A kormány így már maradéktalanul végrehajtotta a 2016-ban tett, a bérterhek minden korábbinál nagyobb mértékű csökkentésére vonatkozó hosszú távú vállalását. Míg a magyar bérterhek korábban évtizedeken át a legmagasabbak közt voltak az Európai Unió tagországai közt, mostanra a középmezőnybe került az átlagbér adóéke, és ebben a mutatóban várhatóan már megelőzzük többek közt Németországot, Ausztriát, Szlovéniát és Szlovákiát is.



7. ábra: Az adók várt alakulása a hatlépcsős bérmegállapodás szerint (2020, százalék)

Forrás: PM-szerkesztés az OECD (2021) i. m. és a NAV adatai alapján

A munka közterheinek általános csökkentése mellett tovább bővült a *célzott család- és foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer* is. A fiatalok életkezdését szolgálja és egyúttal a foglalkoztatás további bővüléséhez is hozzájárul egy nemzetközi összehasonlításban

is alacsony aktivitású csoportban, hogy 2022-től a 25 éven aluliak az átlagbér összegéig mentesülnek a személyijövedelemadó-fizetési kötelezettség alól. A nyugdíj melletti munkavállalás is könnyebbé vált, miután 2020 közepétől már a nyugdíj melletti munkavégzés gyakorlatilag minden formája mentesült a járulékok és a szociális hozzájárulási adó alól.

A kormány a fentiekén túl – és a rövid távú beruházásélénkítő intézkedések mellett – is igyekezett tartósan kedvező környezetet biztosítani a *vállalatok beruházásai* számára. Ezt a célt szolgálta a fejlesztési tartalék összegére vonatkozó korlátozások teljes megszüntetése. Az intézkedésnek köszönhetően akár teljes mértékben is adómentessé válhat a vállalkozások nyeresége, amennyiben vállalják, hogy abból 4 éven belül újabb beruházásokat valósítanak meg. Ugyancsak a beruházások ösztönzését szolgálja, hogy a kkv-k számára jelentősen lecsökkent a fejlesztési adókedvezmény értékhatára is: a kisvállalkozások már 50 millió, a középvállalkozások pedig már 100 millió forintos beruházás felett is érvényesíthetik a kedvezményt.

A magyar út sajátosságai a nemzetközi gyakorlatok tükrében

A magyar válságkezelés megoldásait más országok intézkedéseivel összevetve is kirajzolódik az a kép, hogy hazánk a járvány rövid távú hatásainak mérséklésén túl az intézkedések kialakítása során a kezdetektől fogva kiemelt figyelmet fordított a hosszú távú növekedési potenciál erősítésére is. Ezt a célt szolgálta a bevezetett intézkedések erős beruházási fókuszja és a hosszú távú, a versenyképesség növelését célzó adózási stratégiához kapcsolódó intézkedések felgyorsítása is. A régió más országaiban bevezetett intézkedések így elsősorban a kormány rövid és középtávú intézkedéseivel állíthatók párhuzamba.

A veszélyeztetett munkahelyek védelme szinte minden ország válságkezelési gyakorlatában kiemelt gazdaságpolitikai cél volt, amit adópolitikai intézkedésekkel vagy kiadási intézkedésekkel (például rövidített munkaidős programokkal és más bértámogatásokkal) is segítettek. Míg a kiadási programok általában több feltétel vizsgálatát és így pontosabb célzást tesznek lehetővé, az adóintézkedések előnye, hogy jellemzően gyorsabban és kisebb adminisztrációs teher mellett tudnak segíteni a munkáltatóknak, így hatékonyabb támogatást jelentenek a likviditáshiányos és a szükséges adminisztratív kapacitásokkal nem feltétlenül rendelkező kkv-szektor számára. A magyar válságkezelés inkább az utóbbira támaszkodott: míg a magyar rövidített munkaidős program más országok hasonló programjaihoz képest viszonylag szigorú feltételeket támasztott, a magyar adókedvezmények kimondottan nagyvonalúnak számítottak. Az országok egy része ezen a téren kizárólag kiadási eszközökre támaszkodott, és azok közt az országok közt is, amelyek az adórendszeren keresztül is segítették a munkahelyek megtartását, sok esetben csak rendkívül korlátozott körben került sor a közterhek elengedésére, vagy csak az adóbefizetés időbeli halasztására került sor.

Magyarországhoz hasonlóan az érintett országok túlnyomó többségében megjelent gazdaságpolitikai célként a leginkább érintett – hosszú távon életképes – vállalkozások más eszközökkel való támogatása is, amire ugyancsak bevezettek adózási eszközöket is. Így több országban került sor az áfaterhek csökkentésére a leginkább érintett ágazatokban, illetve ágazatspecifikus adók felfüggesztésére és a válság miatt bajba jutott vállalkozások segítését célzó adókedvezmények bevezetésére is találhatunk példákat.

A vállalkozások likviditásának biztosítása ugyancsak fontos szempont volt a legtöbb ország válságkezelési gyakorlatában. Így különböző konstrukciókban az országok széles köre tette lehetővé a különböző adóbevallási és befizetési határidők halasztását, illetve a fizetések egyedi kérelemre történő átütemezését a válság által súlyosan érintett vállalkozások számára.

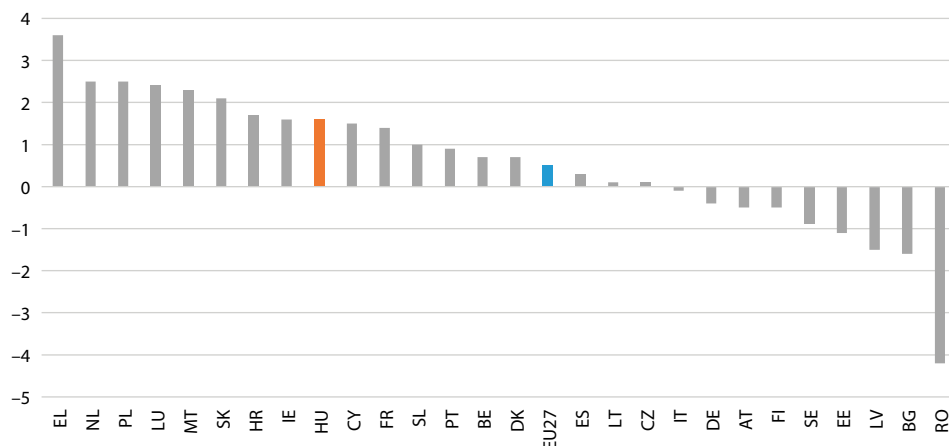
Sok ország esetében láthatunk példát általános keresletélénkítő intézkedésekre, feltétel nélküli támogatások bevezetésére is, amelyeket azonban Magyarország a korábban bemutatott okokból visszafogottan alkalmazott. Ezek a támogatások nem csupán alacsony határfokúak egy kínálati oldalról érkező gazdasági sokk esetében, de az állásvesztők munkaerőpiacra való visszatérését is lassítják, így elnyújtják a gazdasági aktivitás válság utáni helyreállítását. Magyarország ezért feltétel nélküli támogatások helyett a munkaerőpiacra való visszatérés támogatására fókuszált.

A beruházások támogatása és a hosszú távú versenyképesség növelése ugyanakkor a környező országok gyakorlatában jóval kisebb hangsúly kapott, mint Magyarország esetében. Példákat természetesen ezen a területen is találhatunk adózási intézkedésekre. Így hazánkhoz hasonlóan kedvezőbb leírási szabályokkal segítette a beruházásokat a válság idején Németország és Finnország is. Emellett jelentősebb tartós, a munka és a vállalkozások terheit csökkentő adóváltoztatásokat jelentett be a közelmúltban Lengyelország és Horvátország, és az elmúlt hónapokban napirendre került az adóreform kérdése Szlovákiában is.

A gyógyulás útján

A kormány más intézkedései mellett a fenti adópolitikai intézkedések is nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a magyar gazdaság gyorsan kilábalta a koronavírus-járvány sokkjából.

A GDP gyorsan visszatért a járvány előtti szintjére, már 2021 harmadik negyedében meghaladta a válság előtti szintjét, amivel hazánk az uniós országok jobban teljesítő felébe került. A gyors visszapattanás még nagyobb sikernek számít annak fényében, hogy a turizmus és a chiphiány által kiemelten sújtott autóipar is viszonylag nagy súlyt képvisel a magyar gazdaságban. A gyors visszapattanásban fontos szerepet játszott a gazdaság erős növekedési potenciálja, amelynek fenntartására a kormányzati intézkedések kiemelt figyelmet fordítottak. A keresleti mellett a kínálati oldal ösztönzésére is nagy figyelmet fordító válságkezelés sikerét azonban elsősorban a következő évek mutathatják meg, amikor a válság alatt végrehajtott fejlesztések, beruházások is termőre fordulnak.



8. ábra: A foglalkoztatási ráta változása 2019 azonos időszakához képest (2021. III. negyedév, 20–64 évesek, százalék)

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerzők szerkesztése

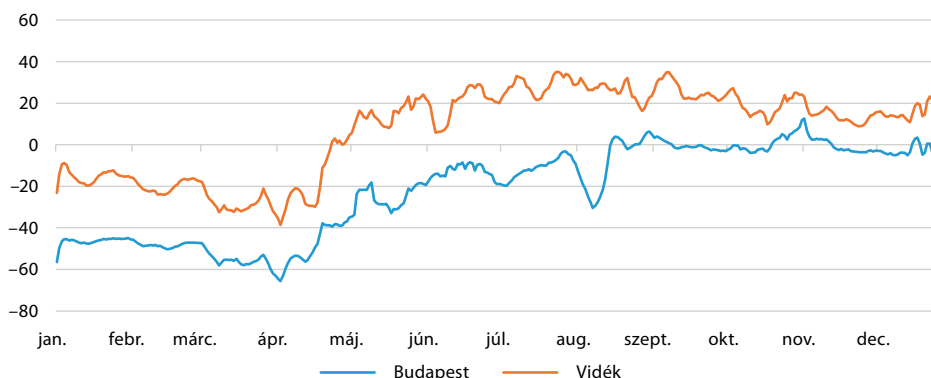
A válságot követően ismét rendkívül gyorsan magára talált a munkaerőpiac is. A lezárások feloldását követően nem csupán a korábbi foglalkoztatási szint állt gyorsan helyre, de a bérek magas dinamikája is mindvégig fennmaradt, és ismét a munkáltatók növekvő hányada szembeesül munkaerőhiánnyal. A munkaerő válság alatti megtartásához a kormányzati intézkedések mellett jelentős mértékben hozzájárulhatott az is, hogy a munkáltatók körében a válságot megelőző időszakban erős verseny alakult ki a munkaerőért, így a vállalkozások a nehéz időszakban is jobban ragaszkodtak a képzett munkavállalóikhoz.

A kormányzati intézkedéseknek köszönhetően végig magas maradt a válság során a beruházások szintje is. Ezen a területen hazánk a válságot megelőzően az EU élmezőnyébe került, és ezt a pozícióját meg is tudta őrizni. Bár a kormányzati beruházások GDP-hez viszonyított aránya is kimagasló, a magas beruházási ráta korántsem csak az állami fejlesztésekhez köthető: hazánk a termelési kapacitások bővítéséhez szorosabban kapcsolódó gépberuházások, illetve a magánszektor beruházásai tekintetében is az elsők közt található. A termelési kapacitások gyors bővülése jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy a gazdaság hosszú távú növekedési üteme is magas maradjon.

A turisztikai ágazatban a belföldi kereslet ugyancsak gyorsan helyreállt, amit jelentős mértékben segítettek az adóintézkedésekhez kapcsolódóan megnövekedett SZÉP-kártya-befizetések és a reprezentáció adómentessége is. Az újabb járványhullámok következtében ugyanakkor a nemzetközi turizmus továbbra is messze elmarad a válság előtti szintjétől, ami elsősorban a budapesti szállodák és éttermek alacsonyabb forgalmában mutatkozik meg.

Az első hullám sokkját az iparban is gyors helyreállítás követte, a válság későbbi hullámaiban pedig itt már nem ismétlődött meg a kezdeti visszaesés. A globális termelési láncokban keletkezett fennakadások azonban még ezen a területen is éreztetik a hatásukat. Így míg sok más iparág teljesítménye ismét gyors növekedésnek indult, a járműipar

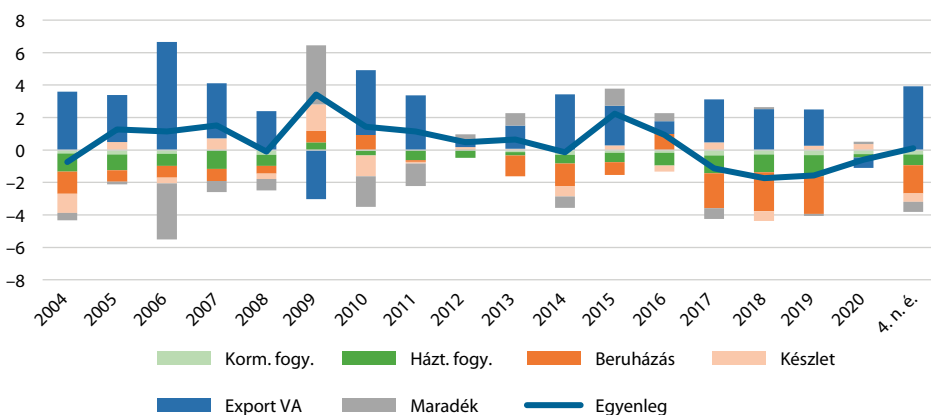
teljesítménye még 2021 második felében is visszafogottan alakult, ami elsősorban a globális chiphány hatásához köthető.



9. ábra: Vendéglátóhelyek pénztárgépforgalmának változása 2019-hez képest (2021, százalék)

Forrás: PM szerkesztés a NAV adatai alapján

A válságot követően ismét a fókuszba került, hogy a 2010-es években jellemző jelentős többletek után újból romlásnak indult a folyó fizetési mérleg egyenlege. Ez a folyamat már a 2010-es évek végén beindult, így az évtized gyors adósságleépítési folyamata véget ért, és – alacsony szinten – stabilizálódott az ország nettó külső adóssága. Fontos azonban megjegyezni, hogy míg a 2010 előtti deficit-es időszakokban elsősorban a fogyasztás bővülése okozott egyenlegromlást, az elmúlt években ez jórészt a beruházások bővüléséhez volt köthető. Mivel a gépberuházások jelentős része importból származik, ezek elkerülhetetlenül rontják az egyensúlyi mutatókat; a termelési kapacitások bővülése ugyanakkor a gazdaság termelékenységét növeli, így hosszabb távon az egyensúlyi mutatókat is javítja.



10. ábra: A GDP-arányos külkereskedelmi egyenleg változásának felbontása a felhasználási tételek becsült importhányada alapján (százalék)

Forrás: PM-számítás az ágazati kapcsolatok mérlege alapján

A gazdaság gyors magára találása ugyanakkor az infláció emelkedésével is együtt járt. Bár részben ez is nemzetközi folyamatokhoz – így különösen a nyersanyag- és az energiaárak növekedéséhez, valamint a globális termelési láncokban tapasztalt fennakadásokból fakadó kínálati szűkösségekhez – köthető, az áremelkedés további gyorsulásának elkerülése érdekében meg kell előzni, hogy a gazdaság túlfűtötté váljon. Ennek érdekében a monetáris politikai lépések mellett a kilábalást követően szükség van a fiskális folyamatok fokozatos konszolidációjára is, és fontos, hogy a helyzet normalizálódását követően a növekedést ösztönző gazdaságpolitika ismét elsődlegesen a kínálati oldalra, a termelési kapacitások bővítésére koncentráljon. A válság tanulságait levonva emellett a gazdaság további diverzifikációja is cél marad, hiszen egy-egy szektor túlsúlya sebezhetőbbé teszi a gazdaságot az egyes ágazatokat érő sokkokkal szemben. Végül a sérülékenységünk csökkentése érdekében fontos a gazdaság külső energiafüggőségének csökkentése és az energiatakarékosságot szolgáló beruházások további támogatása is.

Összegzés

A magyar adópolitika a koronavírus-járvány következtében kialakult válság kezelésére hozott intézkedések során is figyelmet fordított arra, hogy az intézkedések illeszkedjenek a hosszú távú stratégiai célokhoz. A magyar válságkezelési gyakorlat nem csupán a járvány rövid távú hatásainak mérséklésére koncentrált, hanem figyelembe vette a gazdaságot ért sokk részben kínálati jellegét és a hazai gazdaság erős nyitottságából fakadó sajátosságokat is, amelyek az általános keresletélénkítő intézkedések hatékonyságát jelentősen korlátozták volna. Hazánk célja az is, hogy a járványt követő átrendeződések során vonzó célpont legyen a helyüket kereső új beruházások számára. A válságkezelést szolgáló adópolitikai és más intézkedések megtervezése során ezért kiemelt hangsúlyt kapott a gazdaság hosszú távú növekedési potenciáljának támogatása és a beruházási ösztönzők további erősítése. A válságot követően a termelés és különösen a foglalkoztatás gyorsan visszatért az azt megelőző szinthez, sőt túl is szárnyalta azokat, a beruházási ráta pedig továbbra is kiemelkedően magas maradt. Az előtűnik álló időszakban a válság utóhatásainak kezelésére és a költségvetés válságot követő konszolidációjára szükséges fókuszálni, amelynek sikeres megvalósítása esetén Magyarország az egyik nyertese lehet a világgazdasági szinten jelenleg is zajló átrendeződésnek.

Felhasznált irodalom

- European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union: *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom. 2021 edition.* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/843047>
- European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union – G. Poniatowski – M. Bonch-Osmolovskiy – A. Śmietanka: *VAT Gap in the EU. Report 2021.* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/447556>
- OECD: *Taxing Wages 2021* (2021. április 29.). <https://doi.org/10.1787/83a87978-en>

II. fejezet

A koronavírus-válság – az ösztönző állam mint válságkezelő

Bevezetés

2020 első negyedében Magyarországra is áterjedt az új típusú koronavírus-járvány, amellyel ma is együtt élünk. Az új időszámítás közel két éve tart, és új feltételrendszert teremtett a gazdasági szereplők és a gazdaságpolitikai döntéshozók számára. Fejezetünkben a Covid-19-járvány kihívásait, a 2020-as és 2021-es év állami válságkezelésének eredményeit elemezzük.

Az együttműködésen és ösztönzésen alapuló 12 éves magyar gazdasági modell a korábbi fenntarthatatlan adósságeneráló növekedési szerkezetet gyökeresen átalakítva olyan növekedési pályán való haladás feltételeit teremtette meg, amely a fenntartható felzárkózás folyamatát hosszú távon alapozza meg. „A magyar modell sikere tehát aligha magyarázható a külső körülmények sikeres alakulásával, sokkal inkább egy belső szemléletváltással, ami úgy foglалható össze, hogy visszaadva a magyar emberek önbecsülését, mertünk a külső minták szolgai átvétele helyett önálló, nemzeti utat választani.”¹ Az elért gazdasági-társadalmi eredmények megőrzése 2020-ban és 2021-ben kulcskérdéssé vált, amit a globális koronavírus-járvánnyal terhelt válságidőszak nehezít. A váratlan, Kínából induló és a 2008–2009. évi pénzügyi-gazdasági válságtól eltérő természetű 2020–2021-es globális koronavírus-válság nemzetállami szinten is hatékony válaszokat igényel.

Az emberi élet- és létfeltételek az eddigi történelmi tapasztalatoknál sokkal komplexebb módon őrizhetők meg. A világegészségügyi, a társadalmi, a gazdasági, a pénzügyi és a gazdasági rendszer működőképességének fenntartása mellett több területen a gazdaság újraindításának feladata is megoldásra vár. Az állam megkérdőjelezhetetlenül szükséges felelősségteljes szerepvállalása középpontba került.

Tanulmányunkban áttekintjük a 2020–2021-es koronavírus-válság előtti évtizedben elért és megőrzendő gazdasági eredményeket. Ezt követően a jelenlegi válság gazdasági élet területeire begyűrűző hatásmechanizmusát az ösztönző magyar állammodell tükrében, az állam és a piac összhangjának megvalósulása szempontjából gyakorlati példákkal alátámasztva elemezzük. Végül hazánknak az intenzív növekedési forrásokra építő és fenntartható fejlődési ívet felrajzoló nemzetgazdasági lehetőségeit tekintjük át az ösztönző állami szerepvállalás szempontjából.

¹ Orbán Viktor: Ajánlás. In Mernyei Ákos – Orbán Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, MCC, 2020. 8–9.

A koronavírus-válság jellemző vonásai

A hazai gazdaság a koronavírus-járvány előtti időszakban²

Mielőtt bemutatnánk a járvány kitörésének a gazdaságra gyakorolt hatásait, röviden összefoglaljuk azokat a gazdaságpolitikai szemléleteket és fordulatokat, amelyek a magyar gazdaság fejlődését 2010 óta növekvő pályára állították. Gazdaságunk növekedési üteme 2 százalékponttal meghaladta az Európai Unióét, s ezt kiegyensúlyozott költségvetéssel, csökkenő államadóssággal, valamint új munkahelyek teremtésével, gyakorlatilag teljes foglalkoztatottság mellett érte el.

2019-ben megerősítést nyert, hogy a hét éve tartó sikeres növekedési és felzárkózási folyamat erőforrásait a sokkellenálló képesség és a versenyképesség növelésére szükséges fordítani, amelyek a fenntartható felzárkózás két sarokköveként egymást erősítő hatást fejtenek ki. Magyarország a 2010 óta sikeres stabilizációs és növekedési fordulat eredményeként megerősödött, így ezen eredmények megőrzése érdekében egyre inkább a külső környezet változásaira való felkészülés került a hazai növekedésfókuszú gazdaságpolitikai gondolkodás középpontjába, amely a leghatékonyabban célzott eszközök megalkotásával és alkalmazásával valósítható meg.³ A 2008–2009. évi nagy pénzügyi válság (NPV) 2013-ig tartó és eredményesnek bizonyult kezelése kedvező talajt teremtett a fellendülés lehetőségeinek a kihasználására. A válságmenedzsment és az állami-köz-pénzügyi modellváltás olyan racionális közgazdasági elvekre épített, amelyek a hét éve tartó konjunktúra időszakában is helytállóan bizonyultak.

A hatékony ösztönzést és a gazdasági szereplők kooperatív válaszát az a korábban – 2010-től kezdődően – megvalósított, strukturális átalakításokkal jellemezhető állami szemléletváltás tette lehetővé, amely a magyar gazdaságot fenntartható növekedési pályára állította. A 2008-ban kirobbant globális pénzügyi válság legfontosabb tapasztalata szerint azok az országok tudtak gyorsabban és kevesebb veszteséggel kikerülni a válságból, amelyek azt megelőzően egyensúlyhoz közeli költségvetési politikát folytattak, és államadósságuk finanszírozása stabil lábakon állt.⁴

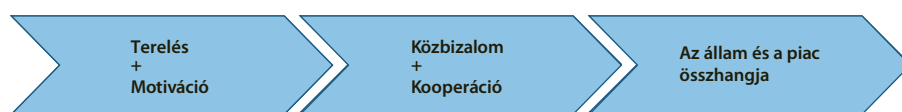
Új intézményi és szabályozási környezetben, a növekedés támogatása mellett a fékek és ellensúlyok egészséges – a gazdasági szereplők számára mégsem terhes, és okos kockázatvállalást lehetővé tevő –, kooperatív koordinációs mechanizmusokon alapuló

² E pontot a koronavírus-járvány kezelésének első eredményeit bemutató *Az ösztönző állam válságkezelése I.* című tanulmánykötetből idézzük. Parragh Bianka – Báger Gusztáv – Tóth Gergely: A koronavírus-válság újszerűsége és kezelésének első eredményei: az ösztönző állam mint válságkezelő. In Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése I. A koronavírus-válság kezelésének első eredményei.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 17–64.

³ Parragh Bianka: Az állam és a piac közötti összhang rendszertana és gazdasági hatásai Magyarországon. In Parragh Bianka (szerk.): *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2019. 21–103.

⁴ Domokos László: *Válság- vagy változásmenedzsment?* (58. Közgazdász-vándorgyűlés, Budapest, 2020. szeptember 24–25.) Budapest, Állami Számvevőszék, 2020b.

rendszere jött létre. A koordinációs mechanizmusok vonatkozásában Polányi Károly által megalkotott modell továbbfejlesztésének eredményeképpen megállapítható, hogy az ösztönző magyar állammodellben az állami és a piaci koordináció egysége jött létre.⁵ E kooperatív és ösztönző állammodellben az együttműködés bizalmon alapuló feltételrendszere hozzájárult az államműködés korábinál fejlettebb, magasabb minőségi szintre emeléséhez. E minőségi változás a jól irányított állam felé vezető út fontos mérföldkövének tekinthető, amelyen haladva fokozatosan beépültek a közszféra és a magánszféra működési rendszerébe az innovatív és együttműködésre törekvő állammodell nélkülözhetetlen elemei, amelyek egy irányba, az állam és a piac közötti összhang megteremtése felé mutatnak: a terelő és motiváló állami szemlélet; a bizalmon alapuló együttműködés; a kooperatív és szabálykövető magatartás; az adózói attitűdváltás; az integritásalapú gondolkodás; az állami felelősségvállalás; a fenntartható közpénzügyek; a fegyelmezett költségvetés; az új jogi intézményrendszer; a közpénzköltés hármaskövetelmény-rendszere (szabályszerűség, célszerűség, eredményesség); a kiszámítható és innovatív ösztönző monetáris politika; a fogyasztásközpontú és teljesítményorientált adórendszer (1. ábra).



1. ábra: Az ösztönző állammodell megteremtette az állam és a piac közötti összhangot. Az ösztönző állammodell kulcselemei

Forrás: Parragh (2019) i. m. alapján a szerzők szerkesztése

Az elmúlt tíz év magyar állammodelljének eredményességét megerősíti visszatekintve az a tanulság is, miszerint „a gazdaságtörténeti tények azt mutatják, hogy az elmúlt 200 évben kizárólag azok az országok voltak sikeresek, amelyek az állam és a piac képességeit, eszközeit jól hangolták össze az élet minden területén, de különösen a gazdaságpolitikában”.⁶ Hazánkban így a 2010-től racionális közgazdasági döntéseken alapuló hatékony állami szerepvállalás a gazdaságpolitikai ágak szintjén is szemléletváltással párosuló innovatív szerepfelfogásban öltött testet. A két fő gazdaságpolitikai ág szintjén a vállalati és a lakossági szereplők körében egyaránt fiskális és monetáris politikai reformok valósultak meg, ahogyan más területeken is további reformok és fordulatok történtek, amelyeket az 1. táblázat szemléltet. Megállapítható, hogy a fordulatoknak köszönhetően erős, stabil állapotban érte gazdaságunkat a válság.

⁵ Polányi Károly koordinációs mechanizmusok modelljének továbbfejlesztéséről és az állam és a piac összhangján alapuló ösztönző, kooperatív magyar állammodellről 2019-ben végeztünk átfogó kutatást, amelyet az itt hivatkozott tanulmánykötetünkben publikáltunk. A koordinációs mechanizmusokról lásd részletesen: Parragh (2019) i. m.

⁶ Matolcsy György: *Fejlesztő állam és bővülő piac. Növekedés.hu*, 2020a. július 13.

1. táblázat: A magyar gazdaságot új pályára helyező fordulatok

Fordulat	Mutató	2010	2019
1. Munkaerőpiaci	Foglalkoztatás	3,7 M fő	4,5 M fő
2. Adórendszer	Forgalmi adók előtérbe helyezése	✘	✓
3. Motivációs	Marginális adók mértéke	64,1%	44,1%
4. Államháztartási	Költségvetési hiány	-4,4%	-2,1%
5. Államadósság	Bruttó államadósság	80,6%	66,4%
6. Túlzottdeficit-eljárás (EDP)	EDP-eljárás alól való kikerülés	✘	✓
7. Monetáris politikai	Alapkamat	6,0%	0,9%
8. Hitelezési	Vállalati hitelállomány éves változása	-2,5%	14,0%
9. Háztartások devizahitele	Háztartási devizahitelek aránya	65,0%	0,0%
10. MNB-mérleg	MNB-mérleg a GDP arányában	37,2%	26,4%
11. Növekedési	Reál-GDP-növekedés	0,7%	4,9%
12. Felzárkózási	EU-átlagot meghaladó növekedési ütem	✘	✓

Forrás: MNB-adatok alapján a szerzők szerkesztése. A kiinduló ábrát lásd Matócsy György: *Magyar Modell 2.0.* (57. Közgazdász-vándorgyűlés, Nyíregyháza, 2019. szeptember 6.) Magyar Nemzeti Bank, 2019.

A tizenkét fordulat három pilléren nyugszik:

- 1. pillér: fiskális fordulat: folyamatosan csökkenő államadósság, tartósan alacsony hiány, túlzottdeficit-eljárás alóli kikerülés, adóreform, motivációs fordulat;
- 2. pillér: monetáris politikai fordulat: alapkamat csökkentése, hitelezés felfutása, devizahitelek kivezetése, MNB-mérleg zsugorodása;
- 3. pillér: növekedési fordulat: átlagosan 3,5 százalékos feletti GDP-növekedés, foglalkoztatás bővülése, felzárkózás újraindítása.

Kulcskérdéssé vált az eddigi gazdasági eredmények megőrzése, ami a nemzetközi környezet változása közepette további kihívások elé állítja a gazdaságpolitikai döntéshozókat, és a jövőben is rugalmas alkalmazkodást, gyors és helyes reakciót kíván valamennyi gazdasági szereplőtől. E gondolatkörben a tízéves magyar modell értékrendjéből természetesen következik az állami felelősségvállalás kérdésköre.

A nemzetgazdasági versenyképesség meghatározó eleme a monetáris és fiskális politika közötti összhang megléte, támogató hatása, amely körben a támogató és felelős fiskális politika szerepe nélkülözhetetlen.⁷ A fiskális politika a nemzetgazdasági versenyképességet a stabilitás feltételeinek megteremtésével jó irányban befolyásolhatja. A magyar költségvetés a rendszerváltást követő 25 évben általában nem segítette elő

⁷ Egyre több jegybank – Fed, EKB – emeli ki a támogató fiskális politikai környezet tradicionálisan fontos szerepét a tartós és fenntartható gazdasági stabilitás megvalósítási folyamatában.

a fenntartható növekedést, aminek legfőbb oka, hogy a költségvetés nem volt képes eleget tenni a stabilitás követelményeinek.⁸

A két fő gazdaságpolitikai ág egy esetleges válság kitörése esetén betöltendő szerepét a gazdaságtörténeti tapasztalatok alapján ismerjük:

- A *fiskális politika* gazdasági stabilitásban, fenntartható fejlődésben és versenyképesség-fokozásban betöltött szerepe alapján a világgazdasági folyamatok kedvezőtlenebbé válása esetén is hozzájárulhat mind a gazdasági eredmények, mind a társadalmi felemelkedésben és a közjó megteremtésében elért eredmények megőrzéséhez.
- A *monetáris politika* az elsődleges mandátumának teljesítésén túl, a pénzügyi stabilitás fenntartását követően a gazdaságpolitika terén vállalt mandátumából következően elősegítheti a gazdasági eredmények minél teljesebb megőrzését és a közjó területén elért sikerek továbbvitelét. A monetáris politika a proaktív és innovatív pénzügyi-gazdasági szerepvállalás mentén járulhat hozzá Magyarország stabilitásának megőrzéséhez.⁹

A nemzetközi folyamatok megváltozása rugalmas alkalmazkodást és körültekintő felkészülést kíván a gazdaságpolitikai döntéshozóktól, ahogy az elmúlt évtizedben életre hívott magyar modelltől is. Olyan hatékony válaszreakció szükséges, amely egyidejűleg támogatja a rugalmas alkalmazkodást és tartja szem előtt azokat az országspecifikus tényezőket, amelyek rövid, közép- és hosszú távon is alakítják a magyar gazdaság sokkelenálló képességét és a nemzetgazdasági versenyképesség fenntartását, illetve erősítését.

2019-ben bizonyossá vált, hogy a globális nemzetközi folyamatok hatása közepette kell Magyarországnak mint kicsi és nyitott gazdasággal rendelkező országnak megőriznie az elért gazdasági-társadalmi eredményeket. Tekintettel az elmúlt évtizedben megvalósult tizenkét – korábbiakban részletezett – fordulatra, valószínűsíthető volt, hogy a 2008–2009. évi pénzügyi-gazdasági válságtól eltérően elsődlegesen nem pénzügyi területről, hanem a reálgazdaság irányából jöhetnek nehézségek, amelyek a pénzügyi területekre is áttérhetnek. Az ezzel kapcsolatos azonosított potenciális 12+1 veszélyforrás a következő volt:¹⁰

- az USA és Kína között zajló kereskedelmi háború;
- Nagy-Britannia Európai Unióból való kilépése mint „hard brexit”;

⁸ Ádám János – Berta Dávid – Lovas Zsolt – P. Kiss Gábor: A fiskális politika hatása a gazdasági teljesítményre. In Palotai Dániel – Virág Barnabás (szerk.): *Versenyképesség és növekedés*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2016. 573–617.

⁹ A Magyar Nemzeti Bank a monetáris politika meghatározójaként és megvalósítójaként a 2013-as jegybanki szemléletváltás keretében új irányt képvisel. A kibővített jegybanki eszköztár és a célzott intézkedések alkalmazásával rugalmas, támogató és gazdaságösztönző monetáris politikai keretrendszert alkotott. Lásd bővebben a monetáris politikai szemléletváltásról: Parragh Bianka: [Monetáris hitviták. A megváltozott jegybanki szerepfelfogás eredményei](#). *Pénzügyi Szemle*, 62. (2017), 2. 234–250.

¹⁰ Matolcsy (2019) i. m.

- az olasz gazdaság sérülékenységéből adódó megoldatlan olasz problémák;
- ciklikus és strukturális tényezőkből adódóan gyengélkedő német gazdaság;
- régióknak erős német kitettsége (a régió legnagyobb befektetője Németország);
- magas magyar gazdasági nyitottság;
- a keleti nyitás eredményeinek veszélybe kerülése;
- leszűkült globális monetáris politikai mozgástér;
- jegybanki mérlegek és alapkamatok alakulása;
- fiskális koordináció hiánya Európában;
- feltörekvő piaci kockázatok, török fejlemények;
- Irán mint geopolitikai kockázat;
- a klímaváltozás gazdasági költségei;
- közgazdaságtani összefüggések megváltozása.

Jóllehet a világgazdaság egén gyülekező felhők jelei a fenti 12+1 pontban megmutatkoztak, a jelenlegi járványhelyzetre mégsem lehetett számítani. 2020-ban a gazdaságpolitika ismét több fronton is jelentős kihívásokkal néz szembe, amelyek a következők: a Covid-19-válság és az abból következő gazdasági válság kezelése; átmenet a fenntartható gazdasághoz: környezeti és társadalmi fenntarthatóság; növekvő eladósodás kezelése.¹¹

A következőkben az új globális krízist előidéző új típusú koronavírus-járvány (Covid-19) jellemzőit és hatásmechanizmusát elemezzük.

Az új globális krízis természetrajza

A koronavírus-krízis általános jellemző vonásai

A 2007–2008-ban kitört nagy pénzügyi válság (NPV) után a koronavírus okozta újabb globális krízis (Covid-19) több jellemzője lényegesen eltér az előbbi krízisétől. Az NPV a pénzügyi rendszer elégtelen működésének – a pénzügyi buborékoknak, a hitelezési korlátoknak, a tervezett kockázatvállalási lehetőségeknek – volt a következménye. A pénzügyi válságot gazdasági, majd szociális válság követte. Az új sokkhatást, *a világműködés átmeneti lelassulását a gazdaságon kívüli természeti tényezők az emberen keresztül okozták*. A nemzetközi egészségügyi válságot szociális, majd gazdasági recesszió követi, ami az előző válságtól eltérő irányú változási folyamatot jelent, és – az emberi élet védelme miatt – a korábbinál összetettebb válságkezelést igényel.¹²

Az NPV romboló hatásai, a munkanélküliség növekedése, a bizalomvesztés *fokozatosan* jelentek meg a társadalom életében. Ezzel szemben a *Covid-19-válság hatásai*

¹¹ Matolcsy György: *Milyen évtizedben hajózunk? 2020–2030*. (Közgazdász Vándorgyűlés, Budapest, 2020. szeptember 24–25.) Magyar Nemzeti Bank, 2020b.

¹² Parragh–Báger–Tóth (2020) i. m.

váratlanul, hirtelenül érték az emberiséget és a világgazdaságot; a járvány terjedésének megakadályozása érdekében az országok többségében a háztartások, a fogyasztók, a munkavállalók és a munkaadók tömegei szinte egy időben kerültek karanténba. Mi is egyetértünk azzal a véleménnyel, hogy a második krízisben *meghatározó jelentőségű az időtényező sűrűsödő szerepe*.¹³

Fontos különbség az is, hogy – a globális hálózatokon keresztül – a Covid-19 *a világ minden régiója és országa, de különösen a legszegényebb fejlődő országok számára jelent súlyos veszélyt és bizonytalanságot*, jóllehet az úgynevezett szimmetrikus válság egyes régiókat és országokat kevésbé, másokat jobban érint. Ezzel szemben a NPV kedvezőtlen hatása elsősorban a fejlett európai országokban, illetve azokban jelentkezett, ahol mélyebb volt a pénzügyi globalizációban való részvétel, és sérülékenyebb a pénz- és tőkepiac.

A Covid-19-krízis e főbb jellemző vonásainak tükrében – a nagyobb gazdasági visszaesés és a pénzügyi összeomlás elkerülése érdekében – *határozott és gyors, koordinált és erős irányításra van szükség* az egészségügy, a kormányzat, az üzleti szféra és a társadalmi élet minden területén. *Költségvetési szempontból* így 2020-ban a koronavírus-járvány hatására – részben belső átcsoportosítással, részben a hiány növelésével – meg kell növelni az egészségügyi és a gazdasági célú kiadásokat.¹⁴ Segítő kezet és gyors támogatást elsősorban azoknak a szervezeteknek és személyeknek indokolt nyújtani, akik kihullhatnak a szélesre nyílt réseken. Kovács Árpád álláspontja szerint az elért gazdasági fejlemények megőrzésének a képessége felértékelődik a koronavírus-járvány időszakában. E tekintetben a gazdasági nehézségek menedzselhetősége megmaradt, és a munkanélküliségi gondok¹⁵ csak átmenetileg súlyosbodtak, a társadalmi teljesítmény néhány hónap elteltével újra növekedett. A gazdaság újraindításának és a foglalkoztatottság visszaállításának a feladata olyan nagy kihívást jelent, hogy még az NPV utáni válságkezelést is jóval meghaladóan indokolt

- egyfelől alkalmazni a rövid távú költségvetési és monetáris politikai eszközök teljes tárházát;
- másfelől támaszkodni a közép- és hosszú távú sokoldalú előrejelzésekből kiinduló, a reális jövő építését megalapozó stratégiai programok megvalósítására.

Megjegyezzük, hogy az Állami Számvevőszék mint a legfőbb ellenőrző intézmény tanácsadói tevékenysége előtérbe kerülésének a koronavírus-járvány időszakában kiemelt

¹³ Hardi Zsuzsanna – Szapáry György: *Koronavírus járvány és a szekuláris stagnálás*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2020.

¹⁴ Kovács Árpád: *Válság... no de mekkora és meddig? A magyar gazdaság és államháztartás kilátásai 2020-ban és utána*. (Soproni Pénzügyi Napok, 2020. október 1–2.) Sopron, Soproni Egyetem, 2020.

¹⁵ A munkahelyvédelem és a munkához juttatás költségvetési támogatásokból is segített programja sikeresnek bizonyult. Lásd részletesen: Kovács Árpád: *Felelős gazdálkodás – Az egyensúlyra törekvő monetáris és fiskális politika sikere Magyarországon*. In Mernyei Ákos – Orbán Balázs: *Magyarország 2020. 50 tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium, 2021. 494.