

# Tartalom

---

## FÓKUSZ

### GAZDASÁG, ÁLLAM ÉS TÁRSADALOM SZINERGIÁJA: VERSENYKÉPESSÉG ÉS FENNTARTHATÓSÁG

MATOLCSY GYÖRGY: A versenyképesség mint a fenntarthatóság meghatározó feltétele	7
DOMOKOS LÁSZLÓ – PULAY GYULA: Fenntartható költségvetés és a költségvetésben megjelenő fenntarthatóság	25
PÉTER ÁKOS – NÉMETH ERZSÉBET – VARGHA BÁLINT TAMÁS: A nyugdíjrendszer fenntarthatósága, kockázatok és lehetőségek	57
BÁGER GUSZTÁV – PARRAGH BIANKA: A koronavírus-válság, a fenntartható fejlődés és az ösztönző állam modellje	86

## SZAKIRODALMI SZEMLE

Parragh Bianka (szerkesztő): Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok (Katona Klára)	114
SZERZŐI ÚTMUTATÓ	126

## PÉNZÜGYI SZEMLE

Közpénzügyi szakfolyóirat, megjelenik negyedévenként

Alapító, laptulajdonos: Pénzügyminisztérium 1954. májustól,  
Állami Számvevőszék 2005. júliustól

*A Pénzügyi Szemle célja, hogy hiteles képet adjon a pénzügyi rendszerről, valamint – a legfontosabb pénzügyi összefüggések tükrében – a közszféra és a nemzetgazdaság működésének főbb vonásairól, a felzárkózási, jövőépítési törekvésekről és a kapcsolódó szakmai vitákról. Célunk továbbá, hogy a lapban közölt tudományos eredmények minél inkább hasznosuljanak, vagyis támogatassák a pénzügyi kultúra terjesztését, a pénzügyi-gazdaságpolitikai döntések megalapozottságát, valamint járuljanak hozzá a „jó kormányzáshoz”.*

*A félévszázados hagyományokra visszatekintő, megújult, bővülő tartalommal, állandó rovatrenddel, korszerű tipográfiával, egy kötetben magyar és angol nyelven megjelenő közpénzügyi szakfolyóirat az Állami Számvevőszék gondozásában, szerkesztésében negyedévente jelenik meg.*

*A Pénzügyi Szemle szívesen fogad tanulmányokat magyar és/vagy angol nyelven azzal a megjegyzéssel, hogy a szerkesztőbizottság a nemzetközi érdeklődésre számot tartó cikkeket ugyanabban a számban mindkét nyelven közli.*

*A lap elsősorban olyan cikkeket közöl, amelyek monetáris és fiskális politikákat elemeznek elméleti vagy empirikus szempontból. Hasonlóan várunk hazai vagy nemzetközi adatbázis alapján végzett gyakorlati pénzügyi-számviteli elemzéseket. Teret adunk új pénzügyi innovációk, derivatívák, vállalati és nemzetgazdasági pénzügyi elszámolási technikák bemutatásának, a pénzügyi befektetések, különböző értékpapírok és hitelek hozam- és kockázatszámításainak, valamint az olyan cikkeknek, amelyek makroökonómiai keretek között vizsgálják a pénzügyi szektor (hitelpiac, tőzsde stb.) alakulását, ennek társadalmi vagy gazdaságpszichológiai összefüggéseit. A Pénzügyi Szemle szeretné bővíteni a hazai pénzügyi ismeretek körét a legmodernebb elméletek közlésével. Ezért a pénzügyi matematika területéről is vár önálló cikkeket vagy a nemzetközi frontvonalba tartozó, legújabb alkalmazott technikákat ismertető tanulmányokat. Ezt kívánják elősegíteni a legújabb könyvekről írt recenziók is.*

A kéziratokat a [szemle@asz.hu](mailto:szemle@asz.hu) címre kérjük küldeni.

További információk a folyóirat elektronikus címén:  
[www.penzugyiszemle.hu](http://www.penzugyiszemle.hu)

## A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

Jean-Raphaël Alventosa, Barcza György, Báger Gusztáv, Bánfi Tamás, Bienerth Gusztáv, Bilal Mehmood, Botos Katalin, Chikán Attila, Csath Magdolna, Domokos László (szerkesztőbizottság elnöke), Farkas Ádám, Gém Erzsébet, Giday András, Kocziszky György, Kolozsi Pál Péter, Kovács Árpád, Kuti Mónika, Lentner Csaba, Luksander Alexandra, Martus Bettina, Jacek Mazur, Németh Erzsébet, Palócz Éva, Parragh Bianka, Pál Tibor, Pulay Gyula Zoltán, Sasvári Péter, Sándorné Kriszt Éva, Simon József, Szapáry György, Tatay Tibor, Varga Mihály, Várpalotai Viktor, Veress József, Warvasovszky Tihamér, Zsótér Boglárka

## A SZERKESZTŐSÉG

Németh Erzsébet (felelős szerkesztő),  
Parragh Bianka (a különszám felelős szerkesztője),  
Báger Gusztáv, Botos Katalin, Giday András, Kolozsi Pál Péter, Lentner Csaba,  
Pulay Gyula Zoltán, Simon József, Várpalotai Viktor (rovatvezetők),  
Nagy Ildikó (szerkesztő),  
Hullai Dánielné (szöveggondozó),  
Palló Éva (tördelőszerkesztő)

A Pénzügyi Szemle a szerkesztőbizottság tudományos minősítéssel rendelkező tagjai által lektorált cikkeket közöl. Az úgynevezett „kettős vak lektorálás” módszerét alkalmazzuk, vagyis a lektor számára a szerző, a szerző számára a lektor ismeretlen.

A Pénzügyi Szemlében publikált cikkeket az angol nyelvű: Elsevier Scopus, Web of Science Emerging Sources Citation Index, EBSCO, ProQuest, CrossRef (DOI) tudományos adatázisok, Research Papers in Economics (RePEc), EconBiz, Directory of Open Access Journals (DOAJ), SocioNet, Google Scholar, illetve a magyar nyelvű MATARKA, szemlézi.

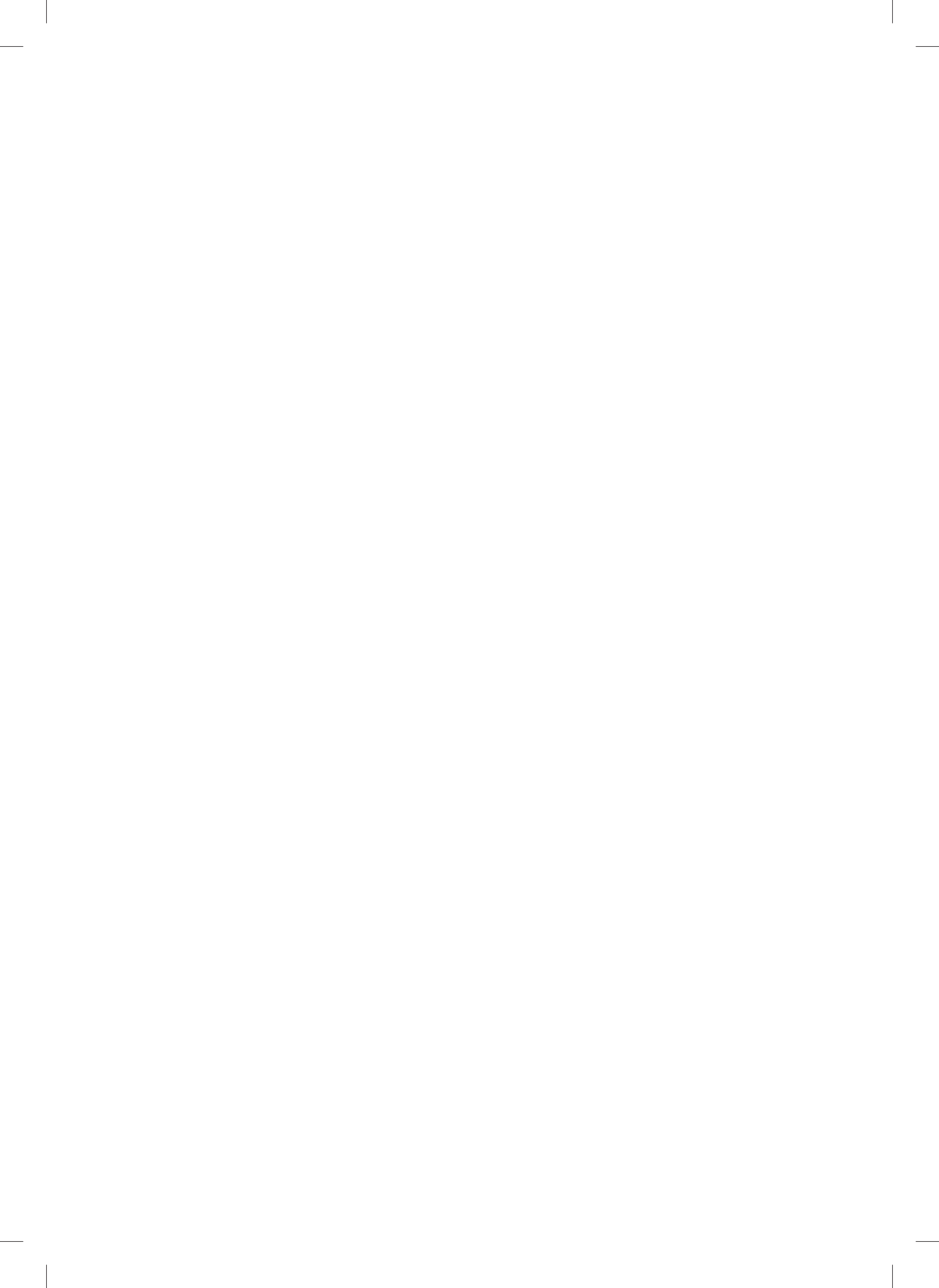
RePEc Impact Factor: 0,228

---

© A kiadványról kereskedelmi célú másolat készítése vagy más formában való felhasználása a kiadó engedélye nélkül tilos.

---

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség e-mail cím: szemle@asz.hu,  
<https://www.penzugyiszemle.hu/penzugyi-szemle-folyoirat/>  
■ Kiadja az Állami Számvevőszék, 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10., telefonszáma: (1) 484 9100  
■ Nyomtatja: Állami Számvevőszék  
■ HU ISSN 0031-496-X., [www.asz.hu](http://www.asz.hu)



# *E számunk szerzői*

---

## ■ BÁGER GUSZTÁV

PhD, tudományos tanácsadó, Eötvös József Kutatóközpont, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem, a Monetáris Tanács tagja, Magyar Nemzeti Bank

## ■ DOMOKOS LÁSZLÓ

PhD, címzetes egyetemi tanár, az Állami Számvevőszék elnöke

## ■ KATONA KLÁRA

PhD, habil., intézetvezető egyetemi docens, Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézet, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

## ■ MATOLCSY GYÖRGY

a Debreceni Egyetem díszdoktora, elnök, Magyar Nemzeti Bank

## ■ NÉMETH ERZSÉBET

PhD, egyetemi tanár, Budapesti Metropolitan Egyetem, igazgató, Állami Számvevőszék

## ■ PARRAGH BIANKA

PhD, tudományos főmunkatárs, Eötvös József Kutatóközpont, Nemzeti Közszerológati Egyetem, a Monetáris Tanács tagja, Magyar Nemzeti Bank

## ■ PÉTER ÁKOS

számvevő, elemző, Állami Számvevőszék

## ■ PULAY GYULA

PhD, habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem az Állami Számvevőszék felügyeleti vezetője

## ■ VARGHA BÁLINT TAMÁS

jogi elemző, Állami Számvevőszék



Matolcsy György

# A versenyképesség mint a fenntarthatóság meghatározó feltétele

**ÖSSZEFOGLALÓ:** A versenyképesség és a fenntarthatóság egymástól elválaszthatatlan fogalmak. A versenyképesség rövid távon nem értelmezhető, így nem is létezhet fenntarthatóság nélkül. Vállalati és nemzetgazdasági szinten is csak azok lehetnek nyertesek a globális versenyben, akik kiváló teljesítményüket képesek hosszú távon is fenntartani. A két cél egyidejű megvalósulásához két, akár egyszerre is követhető út vezet. Egyrészt a mennyiségi tényezők felől a minőség felé való elmozdulás, másrészt új erőforrások keresése, illetve a korábbi erőforrások korlátlaná tétele, azok fenntartható „zöld” felhasználásával. A digitalizáció fejlődése révén minden korábbinál fontosabb erőforrássá válik az adat, miközben a pénz és az energia hozzáférése korlátlaná válhat. A forradalmi változások – mint a zöld- és a digitális átállás – elől a gazdaság egyetlen szegmense sem függetlenítheti magát, de az állam és a piac megfelelő együttműködése szükséges a versenyképesség és fenntarthatóság eléréséhez és fenntartásához.

**KULCSSZAVAK:** versenyképesség, fenntartható fejlődés, megatrendek, zöldpénzügyek, technológiai fejlődés, környezeti és társadalmi fenntarthatóság

**JEL-kódok:** J11, J13, E51, E58, O11, O14, Q01, Q55, Q56, Q58

**DOI:** [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_k\\_2\\_1](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_1)

A versenyképesség és a hosszú távú fenntarthatóság egymással szorosan összefüggő fogalmak, a gazdasági-társadalmi fejlődést szem előtt tartva ugyanis csak az lehet versenyképes, ami hosszú távon fenntartható, és fordítva. A versenyképesség (a versennyel ellentétben) nem meghatározott időhöz kötődik, hanem tartós tulajdonság. Ha a versenyképesség célját nemzetgazdasági értelemben – kissé leegyszerűsítve – a polgárok legmagasabb fokú

jólétében fejezzük ki, akkor nem egy átmenetileg elérhető csúcspontra gondolunk, hanem „fennsíkra”. Ahhoz, hogy a célul kitűzött állapot valóban tartós legyen, a versenyképességnek a fenntarthatóságot is szolgálnia kell. Figyelembe kell venni a gazdasági, a társadalmi és környezeti szempontokat. Ezek hiányában legfeljebb átmeneti növekedés érhető el, amelyet megtorpanás vagy hanyatlás követ, amint azt számos fejlődő ország példáján keresztül láthattuk, akik beragadtak a közepes fejlettség csapdájába (MNB, 2018).

A versenyképesség és a fenntarthatóság

Levelezési e-cím: [matolcsygy@mn.hu](mailto:matolcsygy@mn.hu)

is számtalan területet fed le. Az áttekinthetőség érdekében a fenntarthatóság fogalmát négy dimenzióban vizsgálom az alábbiakban, és ezen dimenziók mentén fejtem ki a versenyképesség kapcsolódó gondolatait. E négy terület a pénzügyi fenntarthatóság, a gazdasági, a környezeti és a társadalmi fenntarthatóság.

A versenyképesség és a növekedés közötti kapcsolatot két tényezőn keresztül vizsgálja e tanulmány. Egyrészt, a mennyiségi tényezők bővülésére építő gazdasági növekedés idővel fizikai akadályba ütközik, ezért minőségi és szerkezeti változásokra van szükség. Ezt nyújthatja a versenyképesség javítása, és pénzügyi, gazdasági, társadalmi területen ezt a célt szolgálták a magyar kormány és a jegybank reformjai az elmúlt évtizedben. Másrészt az eddig felhasznált, véges erőforrások a technikai fejlődés révén új, korlátlanul hozzáférhető erőforrásokká alakulhatnak a gazdaságban a pénz forradalma, a technológiában az adat – mint új erőforrás megjelenése –, valamint a környezeti fenntarthatóságban a zöldenergia-termelés révén. Ezek globális folyamatok, amelyet egy nemzetgazdaság nem irányíthat, de jól kihasználhat, és a következő évtizedben a fenntarthatóság és versenyképesség belső kulcselemeivé válnak. Kérdés, hogy a társadalmi fenntarthatóságban mi jelentheti ezt a forradalmat. E területen nagyobb a nemzeti kormányzatok szerepe, és a szükséges demográfiai fordulat mellett a munkalehetőség biztosítása látszik a versenyképesség és fenntarthatóság feltételének.

A fenntartható fejlődés és versenyképesség előremutató vizsgálatához és javításához szükséges lenne annak pontos mérhetősége. Sajnos ezzel ma még nem rendelkezünk. A gazdasági fejlettség legfőbb mérőszámának tartott GDP figyelmen kívül hagyja az élet színvonalat befolyásoló tényezőket, mint a jólét, a boldogság vagy az ökológiai fenntarthatóság. A GDP mérése mennyiségi alapú, míg

a versenyképesség vagy a fenntarthatóság értékelése főként minőségi mérőszámon alapulna. Közgazdasági vita tárgya a versenyképesség és a fenntarthatóság definíciója is. A leggyakrabban használt versenyképességi rangsorok eredményeikben és megközelítésükben is jelentősen különböznek egymástól. Különböző erősségeik és gyengeségeik vannak, de általábanosságban elmondható, hogy vagy túl nagy mértékben támaszkodnak szubjektív felmérésekre, vagy nem eléggé kiterjedt a vizsgálati körük a versenyképesség valamennyi szegmensére. Vannak természetesen előremutató kivételek, mint az ENSZ Fenntartható Fejlődés Jelentése, és hasonló céllal készült az MNB Versenyképességi Indexe is, amely egyidejűleg objektív és tartalmilag széleskörű, de jelenleg nem globális lefedettségű, hanem az Európai Unió országait vizsgálja, kiemelten természetesen Magyarországot (MNB, 2020). A bemutatott mérési nehézségek ellenére szükség van a kompozit indexekre, de a versenyképesség pontos mérésének eléréséig a globális intézményekre és *think tank*-ekre további kihívások várnak, és ehhez lényegileg hasonló a helyzet a fenntarthatóság tekintetében. E két terület mérhetőségének részleteivel e tanulmány nem foglalkozik, de jelezni kell, hogy minél inkább kikristályosodnak a fogalmak és a mérés módszertana, annál könnyebbé válik az erről szóló diskurzus és annál jobb eredményeket lehet elérni.

## FORRADALOM A PÉNZÜGYEKBE

Egy alapvetően gazdasági fókuszú folyóiratban célszerű a fenntarthatóság tárgyalását a pénzügyi fenntarthatósággal kezdeni, amelynek hiánya sajnos mindennapi tapasztalat a gazdasági életben. Mikroszinten háztartások és vállalatok, makroszinten teljes nemzetgazdaságok kerülhetnek csödközeli helyzetbe vagy csödbe,



amely több év, akár egy évtized munkáját teheti semmissé. Továbbá a pénzügyi ágazat a tapasztalatok szerint erőteljesen prociklikus, azaz bőséges finanszírozással erősíti a konjunktúrát, de a hitelezés szigorításával mélyíti a recessziókat is.

Hogyan segítheti a pénzügyi versenyképesség a fenntarthatóságot? Mindenekelőtt meg kell előzni, hogy a pénzügyi szektorból induljanak ki fenntarthatatlan folyamatok, továbbá meg kell szüntetni a túlzott prociklikusságot, végül pedig a technológiai fejlődés által nyújtott lehetőségek révén sokkal könnyebben elérhetővé kell tenni a finanszírozást a világos jövőképpel rendelkező gazdasági szereplők számára.

A pénzügyi szektor számos példát nyújtott arra, hogy a gazdaság egyes szegmenseiben olyan fenntarthatatlan folyamatok épülhetnek ki, amelyek általános visszaeséshez vezetnek. A 2008–2009-es globális válság az amerikai ingatlanpiacról indult, azonban a vele finanszírozási oldalról szorosan összekapcsolódó pénzügyi szektor volt az, amely a hitelezési kockázatok helytelen felmérése miatt komoly reálgazdasági károkat okozott a világgazdaságnak. A pénzügyi válság rávilágított, hogy megfelelő szabályozás hiányában a modern pénzügyi rendszerben fenntarthatatlan folyamatok alakulnak ki. A piac önszabályozó mechanizmusai nem működnek megfelelően, ezért a gazdaságpolitika egyik fő feladata – a reálgazdaság fellendítése mellett – a pénzügyi egyensúlytalanságok megakadályozása (Csortos, Szalai, 2015). Ez egybevág azzal a gazdaságtörténeti ténnyel, miszerint az utóbbi 200 évben csak azok az országok voltak sikeresek, amelyek az állam és a piac képességeit és eszközeit jól hangolták össze (Matolcsy, 2020c).

Azáltal, hogy a mikroprudenciáért felelős Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2013-ban beolvadt a makroprudenciáért felelős Magyar Nemzeti Bankba, Magyarországon

biztosítottá vált a pénzügyi szektor korszerűbb és hatékonyabb felügyelete. Korábban a pénzügyi szektor maga is a fenntarthatatlanság forrása volt, különösen igaz volt ez a devizahitelezés drasztikus felfutására a 2000-es években. A lakossági devizahitelek magas aránya és állománya az egyik legsúlyosabb gazdasági és társadalmi veszélyforrást jelentette az ország számára. A 2010 utáni kormányzat azonban – szorosan együttműködve a 2013-ban kinevezett jegybanki vezetéssel – a mennyiségi helyett a szerkezeti megközelítést alkalmazva véget vetett az akkor már százszázalékos lakhatását fenyegető rendszerszintű kockázatnak. A kezdeti, rész megoldásokat kínáló lépéseket (végtörlesztés, árfolyamgát) követően a gazdaságpolitika 2014-ben a háztartási devizahitelek teljes forintosításával szüntette meg a szektor külső árfolyamkitettséget és tette hatékonyabbá a monetáris politika transzmissziós mechanizmusát. A pénzügyi válság bebizonyította, hogy a hitelek egészséges szerkezetű bővülése kívánatos a magánszektor részéről. Az MNB 2013-tól indította el a Növekedési Hitelprogramot, melynek célja a teljes hitellefagyás (credit crunch) elkerülése és az egészséges vállalati hitelszerkezet kialakulásának támogatása volt (Baksay, Banai, 2019). Az út mentén tovább haladva az MNB 2015 óta alkalmazza az adósságfék szabályokat (anticiklikus tőkepuffer, jövedelemarányos törlesztőrészlet), amellyel hatékonyan sikerül megelőzni a pénzügyi szektor túlzottan prociklikus működését a lakossági hitelek esetében is. A hitelpiac szerkezetét tovább javította a Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel 2017-es bevezetése, amely által az újonnan felvett lakáshiteleken belül is jelentősen nőtt a hazai devizában felvett fix kamatozású hitelek aránya (Palicz et al., 2020).

Magyarországon nemcsak a magánszektor, hanem az állam pénzügyei is fenntarthatatlanok voltak a 2000-es években. Az akkori kormányzat hibás megközelítéssel, nem szer-

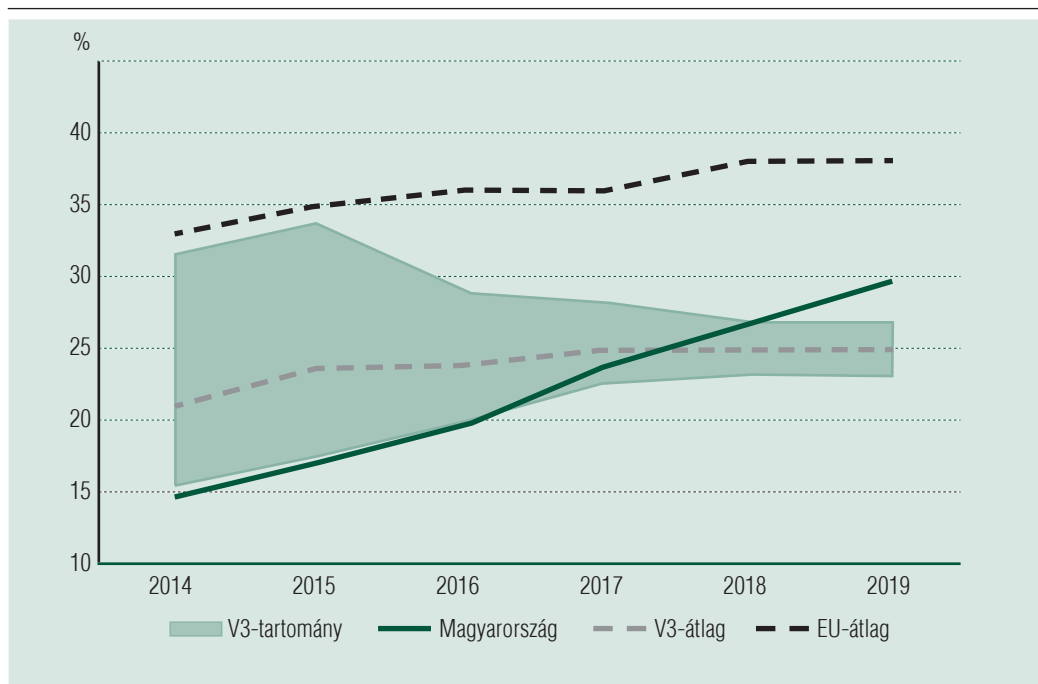
kezeti reformokkal (tehát nem versenyképes módon), hanem a költségvetési hiány magas tartásával kívánta élénkíteni a gazdaságot (tehát extenzíven). A magas hiány és az alacsony belső megtakarítások következtében a gyorsan emelkedő államadósságot elsősorban külföldi forrásokból kellett finanszírozni. A fenntarthatatlanság már 2007-ben jelentkezett, mikor a költségvetés hiányának csökkentése nyomán a gazdasági növekedés nullára csökkent, majd a sérülékeny gazdasági és finanszírozási szerkezet következtében a 2008-ban kezdődő globális pénzügyi válság különösen erősen érintette hazánkat.

Az államháztartás pénzügyeiben a fenntarthatóságot is szolgáló versenyképességi, szerkezeti reformok 2010-ben kezdődtek. A költségvetési reform bázisát a Széll Kálmán-tervek strukturális intézkedései, valamint az adórendszer szerkezeti átalakítása biztosította. Az adóreformmal az adócentralizáció súlypontja a munkát terhelő adók felől a fogyasztást terhelő adók felé mozdult el, amely támogatta a munkaerőpiaci fordulatot (Palotai, 2019). E tanulmány gondolatmenetéhez kapcsolódóan a reform azt bizonyította, hogy nem pusztán mennyiségekre, véges erőforrásokra, hanem a minőségre, szerkezeti reformokra alapozva is jelentős eredményeket lehet elérni. A kiadások és bevételek szerkezete mellett az adósság szerkezete is alapvetően átalakult. Stabilabb és fenntarthatóbb forrást jelent ugyanis az államháztartás számára a belső megtakarítás, mint a külföldi tőke, amelyre támaszkodott. Az adósság szerkezetének átalakítása érdekében is versenyképességi reformnak nevezhető lépésekre volt szükség az adósságkezelés területén. Ezt támogatta a Magyar Nemzeti Bank által életre hívott Önfelfinanszírozási program, amely hatékonyan járult hozzá a belső források állampapírpiacra való becsatornázásához. E reformok következtében a központi államadósságban a devizaadósság részaránya a mintegy 50 százalékról 17 szá-

zalékra süllyedt, a külföldi kézben lévő adósság aránya pedig 66 százalékról 35 százalék alá mérséklődött. Az egyensúly és növekedés sikerreceptje teremtette meg hazánk számára az egyensúlyi felzárkózás és a szükséges versenyképességi fordulat alapjait, amelynek köszönhetően felkészülten nézett szembe a koronavírus okozta kihívásokkal. Vitathatatlan, hogy a járvány negatív gazdasági hatásainak tompítása érdekében – a világ országaihoz hasonlóan – átmenetileg engedni lehet a költségvetési fegyelemből, azonban a helyzet normalizálódása után vissza kell térni az alapokhoz (Matolcsy, 2020a).

A pénzügyi fenntarthatóságot hosszú távon a pénzrendszer forradalma befolyásolhatja a legnagyobb mértékben. A pénz mindaddig szűkös erőforrás volt, amelyet részben a jegybankok, részben a kereskedelmi bankok teremtettek. A pénzrendszer azonban egyre inkább digitalizálódik, ami parametrikus és paradigmaticus változásokat is okozhat. Fontos, de a pénzrendszer lényegét nem érintő változás a bankkártya elterjedése, a pénzügyek online intézése, ami megkönnyíti és felgyorsítja mindennapi életünket és üzleteinket (Horváth, Kolozsi, 2019). Ebben versenyelőnyre tehetnek szert azok az országok, ahol az elektronikus fizetési módok elterjednek, a bankrendszer minél inkább digitalizálódik. A magyar bankrendszer előtt e tekintetben jelentős tér van, de vannak olyan eredmények is, elsősorban az MNB vezetésével 2020 márciusában elindult Azonnali Fizetési Rendszer is, amely jelenlegi formájában egyedülálló nemzetközi összehasonlításban. Mindezeknél számottevőbb, paradigmaticus változást is okozhat azonban a pénzrendszer olyan mértékű digitalizálódása, amely a jegybankpénzt is digitálissá és egyben közvetlenül hozzáférhetővé teszi. Ennek lehetőségeit, korlátait és perspektíváit valamennyi nagy jegybank és az MNB is kutatja, hiszen forradalmi változást hozhat a pénz hozzáférhetőségében (lásd 1. ábra).

### VÁSÁRLÁSOK ELEKTRONIKUS FIZETÉSÉNEK ARÁNYA



Megjegyzés: Bankkártyás és egyéb elektronikusan fizetett vásárlások éves összege / Éves lakossági fogyasztás

Forrás: Nemzetközi adatok esetében: EKB, Eurostat; magyar adatok esetében: MNB, KSH

## A DIGITALIZÁCIÓ ÜZEMANYAGA AZ ADAT

Hajlamosak vagyunk abba a hibába esni, hogy magától értetődőnek tekintjük a gazdasági növekedést, azonban ez koránt sincs így. A világgazdaság állandóan pulzál, és folyamatos kihívások elé állítja az országokat. Az elmúlt 150 évben 14 globális recessziót vészelt át a világgazdaság, ráadásul a koronavírus-járványt övező válság a Világbank becslései szerint kétszer súlyosabb lehet, mint a 2007–2008-as pénzügyi válság (Világbank, 2020b). A történelem ritmusai alapján viszont az ehhez hasonló időszakok magukban hordozzák a megújulás lehetőségét is. Az egyik ilyen történelmi ritmus az 1940–2020 közötti 80 év (60+20 év), amely három 20 éves szakaszból (kiépülés, tető- és mélypontok, bomlás), valamint egy 20 éves át-

meneti időszakból állt. Míg a másik az 1970–2020 közötti 50 éves ciklus, amely szintén azt vetíti előre, hogy a siker felé vezető úton kihívásokkal teli időszak vár ránk (Matolcsy, 2020e).

Fenntartható gazdasági növekedés nincsen versenyképesség nélkül. A rendelkezésre álló természeti erőforrások és az emberi munkaerő véges, ezért a folyamatos, tehát fenntartható gazdasági növekedés csak ezen erőforrások hatékonyabb kihasználásából, tehát az innovációból fakadhat. Ezért olyan fejlődési modellre kell az országot állítani, amely a mennyiség (extenzív) helyett elsősorban a minőségi tényezők javítására (intenzív) helyezi a hangsúlyt. Rendszerint a magasabb növekedéssel bíró, fejlődő országok növekedési többlete hamarabb elfogy, mintsem sikerülne utolérniük a fejlett gazdaságokat (MNB, 2018). A szakirodalom ezt a jelenséget nevezi közepes fej-

lettség csapdájának, amelyből az elmúlt 100 évben csak kevés ország tudott kitörni: Európán belül Ausztria, Finnország és Írország, míg Ázsiában a kis tigrisek (Dél-Korea, Hongkong, Szingapúr, Tajvan). A sikeres felzárkózást megvalósító országok meglehetősen különbözőek, azonban közös bennük, hogy a felzárkózást számukra a technológia- és tudásintenzív modell hozta el (lásd 2. ábra).

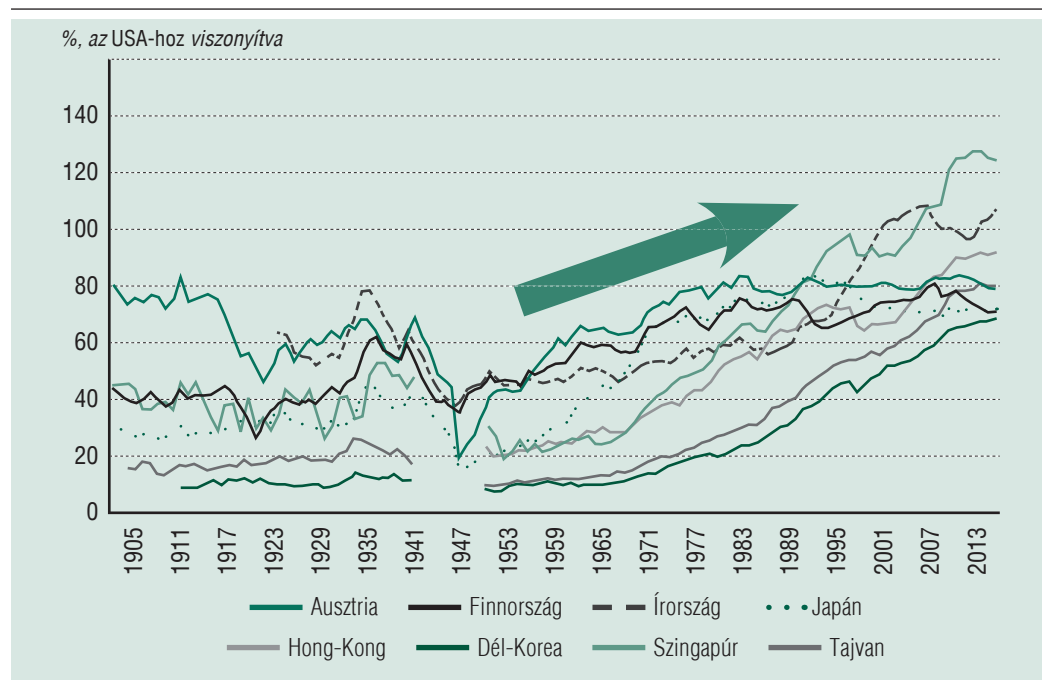
A termeléshez szükséges alapanyagok biztosítása kulcskérdés, a koronavírus pedig minden eddiginél erőteljesebben világított rá az ellátásbiztonság fontosságára. Az elmúlt évtizedek meghatározó tendenciája volt globálisan, hogy a fejlett országok – különösen az amerikai és nyugat-európai multinacionális vállalatok – a termelésüket profitmaximalizálás céljából ázsiai országokba telepítették át. Az olcsó

munkaerő vezérelte folyamat egyenes következménye volt a termeléshez kapcsolódó ellátási láncok meghosszabbodása és bonyolultabbá válása. A koronavírus-járvány miatti korlátozások és határlezárások azonban élesen rámutattak a kiszervezésből származó kockázatokra. A járványhelyzet miatt 2020 elején azonnal jelentkeztek az autópárhazban is a globális ellátási problémák. A versenyképesség fenntartása érdekében a multinacionális ellátási láncok rövidülése, regionalizálódása és diverzifikálódása várható, nagyobb figyelmet szentelve a készletfelhalmozásra és az ellátásbiztonságra. E folyamatnak hazánk is haszonélvezője lehet.

A technológiai fejlődés lehetőséget ad a szénhidrogén-alapú gazdaság zöld- és körforgásos gazdasággá alakításához, ezáltal a globális felmelegedés negatív hatásainak csökken-

2. ábra

### SIKERES FELZÁRKÓZÁST TELJESÍTŐ GAZDASÁGOK FEJLETTSÉGÉNEK ALAKULÁSA



Megjegyzés: PPP-alapú egy főre jutó GDP

Forrás: Maddison adatbázis, MNB-számítás

téséhez, ami a gazdasági növekedésre nézve jelentős kockázati tényező. A fenntartható felzárkózáshoz szükséges megújuló energiaforrásokra és atomenergiára épülő optimális energiamix felé történő elmozdulás csökkenti a károsanyag-kibocsátást, növeli az ellátásbiztonságot és javítja az ország külkereskedelmi egyenlegét. Az autógyártók közül egyre többen jelennek meg a belső égésű motorok helyett alternatív meghajtású modelljeikkel, például a Mercedes 2020 júliusában jelentette be, hogy Kecskeméten plug-in hibrid modellek gyártásába kezdenek. Magyarország számára a globális trend kulcsfontosságú, mert a magyar gazdaság kibocsátásának jelentős része kötődik az autógyártáshoz. Annak érdekében, hogy a jövőben az ország meg tudja tartani a versenyelőnyét, olyan beruházásokra lesz szükség, amelyek a megnövekvő alternatív hajtású járművek iránti keresletet ki tudják elégíteni.

A gazdasági növekedéssel kapcsolatos elsődleges új erőforrás az adat. A digitális kort megelőzően a gazdaságok számára elsődlegesen fizikai jellegű erőforrások voltak hasznosíthatók, mint a termőföld, a víz, a nemesfémek vagy nyersanyagok. A digitalizáció korában a legfontosabb nyersanyag az adat, amelynek mennyisége gyakorlatilag korlátlan, illetve felhasználása során csak bővül (Matolcsy, 2020b). Sokkal inkább hozzáférhető, mint valamennyi korábbi nyersanyag, de egyben jobban kötődik is hozzánk. A személyes adatok felhasználhatósága a közeljövő egyik nagy dilemmája. Az adatok természetesen mit sem érnének a megfelelő adatfeldolgozási kapacitás nélkül. Azonban a Moore-törvénynek megfelelően bővülő számítási teljesítmény biztosítja a nagy mennyiségű adat feldolgozásához szükséges tudást. A *big data* és a mesterséges intelligencia forradalma már a küszöbön van, csak azért nem feltűnőbb, mert a korábbi technológiai forradalmakkal szemben a háttérben működik, miközben a felhasználó által használt interfész akár változatlan is maradhat.

## DEMOGRÁFIAI MEGATRENDEK ÁRNYÉKÁBAN – GYERMEKEINKÉ A JÖVŐ

A fejlett és a fejlődő országok egyaránt soha nem látott demográfiai kihívással néznek szembe, de ellentétes előjellel. Ezek beláthatatlan gazdasági és környezeti következményeket idézhetnek elő, ha nem hozunk a korábbiaknál is nagyobb reformokat. Az ENSZ becslései szerint a Föld lakosainak száma a 2050-es évek során átlépi a 10 milliárd főt is, azaz mintegy 2 milliárd fővel bővülhet. Ezalatt földrészenként eltérő népességnövekedési trendek várhatók: Afrikában bővülhet majd leginkább a népesség (2015 és 2050 között duplájára), amit Ázsia valamivel kisebb mértékű (2015 és 2050 között 20 százalékos) növekedése követ. Ezzel szemben Európa lesz az egyetlen kontinens, amelynek csökkenő népességgel kell számolnia (ENSZ, 2019). Nem véletlen, hogy Európában a legmagasabb azon országok aránya (66 százalék), amelyek kormányzati intézkedéseikkel küzdenek a termékenységi ráta növeléséért (ENSZ, 2017).

Csökkenő népességszámú társadalom mellett nem képzelhető el hosszú távon is sikeres gazdasági felzárkózás. A népesség létszámának fenntartásához legalább 2,1-es termékenységi ráta szükséges hosszú távon, ami jelenleg a világ leggazdagabb régióban, mint Európa vagy Észak-Amerika, elérhetetlennek tűnik. A magyar termékenységi ráta ma átlagosnak mondható az Európai Unióban, de már ehhez is hosszú utat kellett megtennünk. A magyar kormány 2010-től olyan családpolitikát folytatott, amelynek már látható eredményei vannak, hiszen 2011 és 2019 között 1,2-ről 1,5-re nőtt a termékenységi ráta és a házasságkötések száma is megduplázódott. Ahhoz, hogy a demográfiai fordulat maradéktalanul megvalósuljon, folytatni kell a jelenlegi családpolitikát, továbbá lehetőség szerint bővíteni kell azt. *„A fenntartható felzárkózás emelkedőjén előbb érünk a csúcra, ha többen húzzuk hazánk szekerét”* (Ma-

tolcsy, 2020f). A családpolitika kialakításakor arra is mindenképp ügyelnünk kell, hogy családtámogatási rendszerünk ne csak bőkezű, de hatékony is legyen. A magyar népesség becsült számát mutatja a 3. ábra.

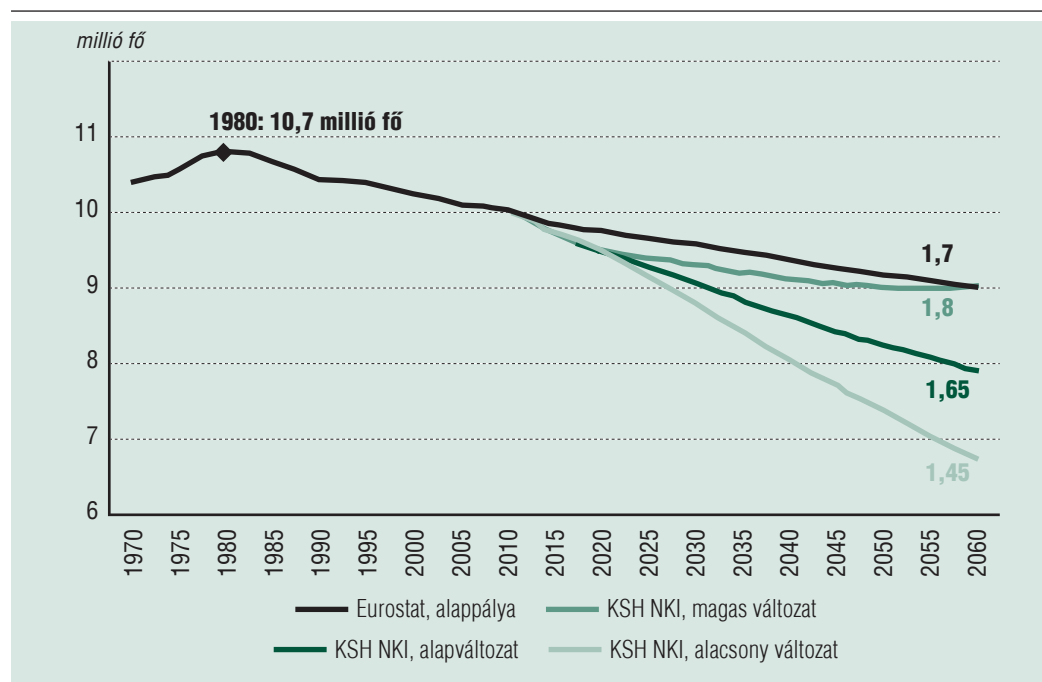
Az alacsony gyermekszámnak és a várható élettartam emelkedésének szükségszerű következménye a lakosság idősödése. A munkaképeskorúak létszámának csökkenése nem csak a nyugdíj- és egészségügyi ellátórendszereket teszik fenntarthatatlanná hosszú távon, hanem a gazdasági konvergenciát is (Kreiszné, 2019). Ezért a gyermekvállalás ösztönzésével együtt a gazdaságilag aktív korú népesség minél szélesebb körű munkapiaci bevonására kell törekednünk. Jól ösztönözhetik ezt az atipikus foglalkoztatási formák (távmunka, részmunkaidő) elterjedtebb alkal-

mazása, különösen a nők körében. Az édesanyák munkaerőpiaci visszatérését és tartós foglalkoztatását elősegítené a bölcsődei férőhelyek számának további bővítése, a munkahelyi gyermekfelügyelet biztosítása, illetve a részmunkaidőben foglalkoztatott anyák támogatása. Általános tapasztalat, hogy a foglalkoztatási ráta azokban az országokban a legmagasabb, ahol az atipikus foglalkoztatási formák aránya magas. Azaz szükségünk van rá, hogy minden tartalékunkat aktivizáljuk. Hazánk azonban az atipikus foglalkoztatási módok terén eddig lemaradásban volt a nyugat-európai országokhoz képest (MNB, 2019b).

Japán ugyan eltérő megközelítéssel, de sikeres megoldásokat adott saját lakosságának idősödési problémájára. A világ országai közül Japánban él a legidősebb népesség, szám-

3. ábra

### A MAGYAR NÉPESSÉG BECSÜLT LÉTSZÁMA



Megjegyzés: 2011-ig tényadatok a 2011. évi népszámlálás adatai alapján

Forrás: Eurostat, Eurostat 2019. évi népesség-előrejelzés alappályája, KSH NKI népesség-előrejelvései

szerűsítve 2019-ben a lakosság 28 százalékát tették ki a 65 évesek és idősebbek (Világbank, 2020a), míg ez az arány az EU országokban – köztük hazánkban is – átlagosan 20 százalék körül alakult (Eurostat, 2020c). Japán az idősödés negatív gazdasági hatásainak kezelésére egyrészt sikeresen emelte az idősek foglalkoztatási rátáját. A foglalkoztatási ráta emelése mellett másik legfontosabb céljuk a csökkenő munkaerő kiváltása automatizációval, amihez a japán nagyvállalatok fejlesztései (például ipari felhasználású robotok fejlesztése, mesterséges intelligencia, *big data* használata) erősen hozzájárulnak.

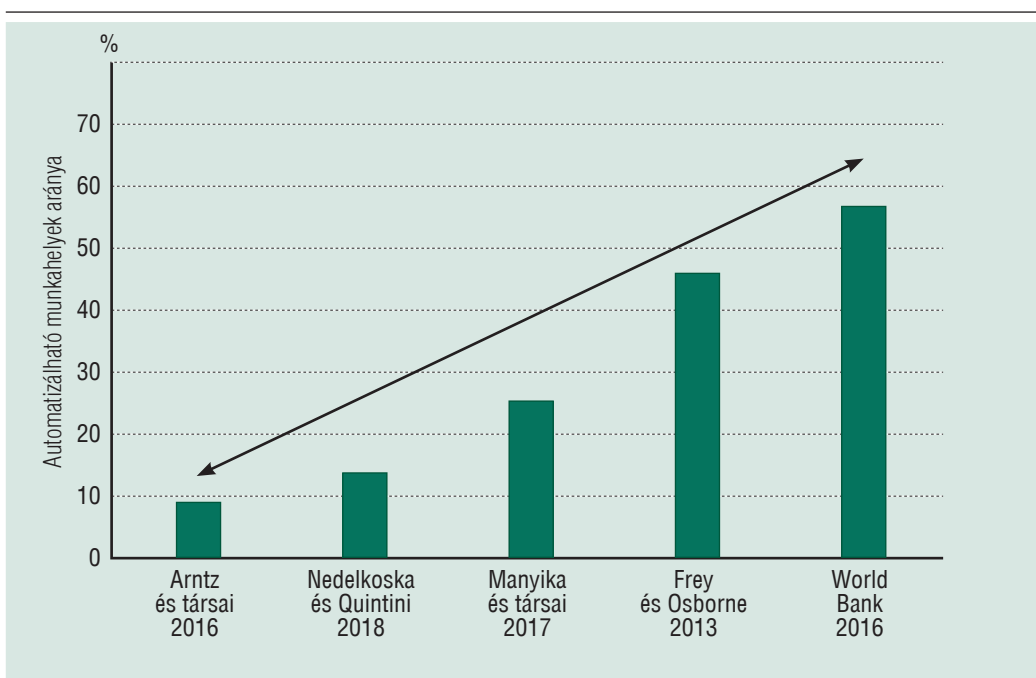
A munkaerőpiacot érintő kihívásokat aktív gazdaságpolitikával kell kezelni. Az automatizáció a gazdaság összes munkakörét érinteni fogja a jövőben (lásd 4. ábra). Mind-

össze a bérszála legalsó és legfelső szegmensei lehetnek kevésbé érintettek, viszont a történelem során először a fehérgalléros munkahelyek is veszélybe kerülnek (Erdélyi, Kis, 2019). Az innováció által létrejövő új munkahelyek jelenthetik a megoldást, hogy a digitalizáció és a robotizáció térnyerése mellett is magas szinten maradjon a foglalkoztatás (Erdélyi, Soós, 2019). A munkahelyeket mai formájukban nem lehet és nem is kell megőrizni, de a potenciális munkavállalók számára munkalehetőséget kell biztosítani. A versenyképesség javítása érdekében felértékelődik az élethosszig tartó tanulás, ugyanis ezáltal őrizhető meg az a piacképes tudás, amely ma még nem létező munkakörök elvégzését is biztosíthatja.

Egyes fejlett gazdaságok további társadalmi kihívását a növekvő jövedelmi és vagyó-

4. ábra

#### A JELENLEGI MUNKAHELYEKRE VONATKOZÓ AUTOMATIZÁCIÓS BECSLÉSEK TARTOMÁNYA A VILÁGBAN



Forrás: Eurostat

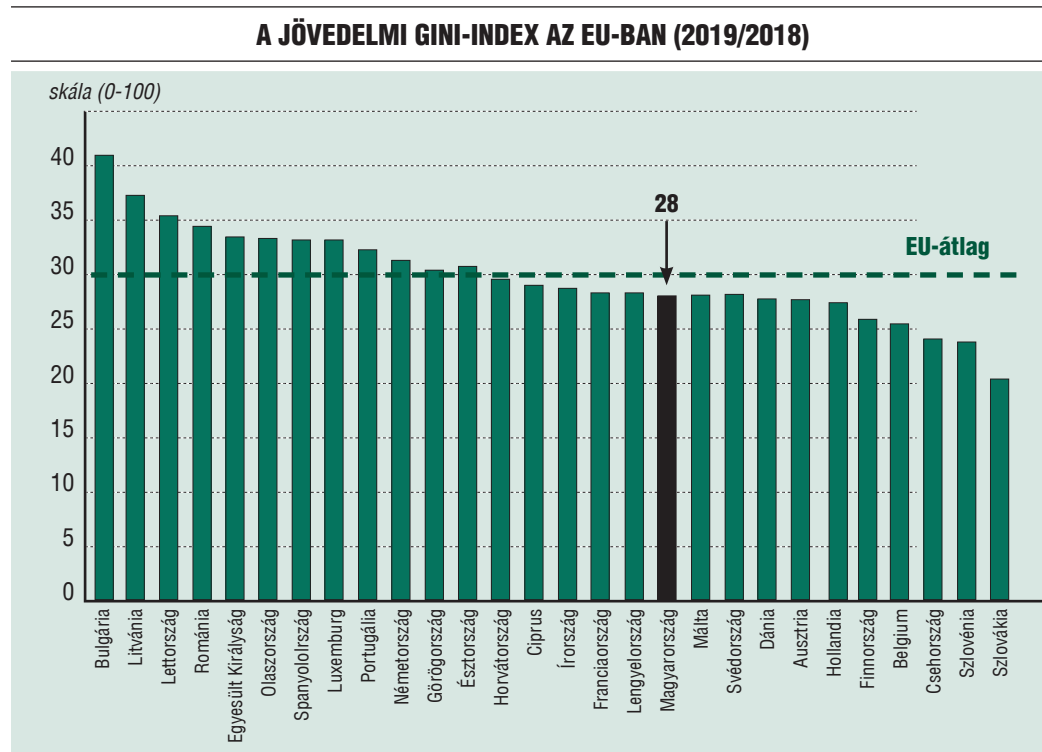


ni egyenlőtlenségek jelentik. A '70-es, '80-as évektől a tőke részesedése a megtermelt jövedelemből egyre nagyobb lett, míg a korábban változatlanak hitt bérhányadok fokozatos csökkenésnek indultak. Az új technológiák is felborítják a tőkéből és munkából származó jövedelmek egyensúlyát, ami szintén jövedelmi egyenlőtlenségeket eredményezhet (Rippel, Várhegyi, 2019). Az USA elmúlt négy növekedési periódusában (1982–1990, 1991–2000, 2001–2007, 2009–2013) a jövedelembővülés több mint 70 százalékaért a leggazdagabb 10 százalék felelt (Tcherneva, 2015, 2017). Magyarországon a jövedelmi és a vagyoni egyenlőtlenség mértéke alacsonyabb az EU-s átlagnál, és globális szinten is mérsékeltnek számít (lásd 5. ábra). A szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázatával élők

társadalmon belüli aránya számottevően csökkent 2010 óta, így annak szintje ma már az uniós átlag alatt van.

Nem csupán az a kérdés, sikerül-e megőriznünk hazánk lakosságát, hanem az is, hogy életünket milyen minőségben, milyen lakhatási körülmények közt éljük. A járványhelyzet miatt kialakult „bezárkózott” időszak megmutatta, hogy a jövőben otthonainknak feltehetően jóval több funkciót kell majd ellátni. „Az otthon a továbbiakban már nem csak egyszerűen egy hely lesz, ahol lakunk és főzünk, hanem egy hely, ahol pihenünk, dolgozunk, sportolunk, képezzük magunkat és segítjük a gyermekeink tanulását, kertészkedünk a kertben vagy a teraszon” (Matolcsy, 2020f). Ehhez azonban egyre szélesebb rétegnek lesz szüksége megfelelő lakhatásra, elérhető áron, ami nélkülözhetetlen a

5. ábra



Forrás: Eurostat 2020b, a rendelkezésre álló egyenértékű jövedelem Gini-együtthatója



gyermekvállaláshoz is. Ezzel szemben azt látjuk, hogy ma már 15 év kell ahhoz, hogy a medián jövedelemből egy 90 négyzetméteres otthont meg tudjunk vásárolni. Emellett Budapesten a lakásállomány megújulási rátája 0,4 százalékra csökkent a kívánatos 1 százalék, illetve a Bécsben tapasztalható 1,5 százalék helyett. A 2020-as évtizedben a lakáspiaci tartalékaink kiaknázására tiszta vízióra és szakmai konszenzuson alapuló stratégiára van szükségünk (Matolcsy, 2020d).

## KÖRNYEZETÜNKET NEM CSAK HASZNÁLNI, ÖVNI IS KELL

A fenntarthatóság leginkább gyakran használt, és az elmúlt években – helyesen – a közbeszéd fókuszába került megközelítése a környezeti fenntarthatóság. Egyre gyakrabban halljuk a vészjósóló kijelentést, „nincs B bolygó”. Ezek a hangok megalapozottan figyelmeztetnek minket. Hiszen, ha gazdasági növekedésünkre tekintünk, azt látjuk, hogy annak mentén egyre jobban kimerítjük Földünk természeti erőforrásait. Amely földterület, legelő, erdő, víz és épített környezet összesen évente regenerálódni képes, azt hagyományosan ökológiai kapacitásnak nevezzük. Amennyiben a rendelkezésre álló, illetve megújulni képes erőforrásainknál tartósan többet használunk, ökológiai deficitbe kerülünk. Az elmúlt évtizedekre tekintve azt látjuk, hogy a Föld országai egyre több ökológiai erőforrást használnak fel fogyasztásuk kielégítésére, illetve az eközben keletkező hulladék és egyéb szennyezések elnyelésére. Ez a fogyasztás már az 1970-es évek óta meghaladja azt a szintet, amit az erőforrásaink képesek lennének fedezni vagy önmaguktól helyreállítani (lásd 6. ábra).

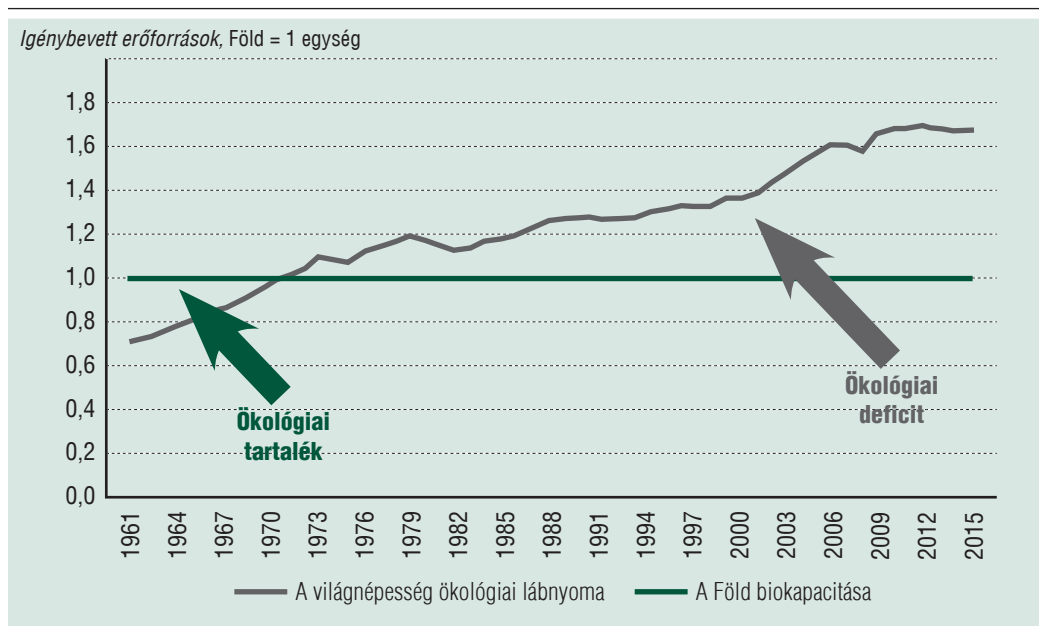
2016-ben a Föld egészének ökológiai deficitje már 0,7 Földnyi volt, vagyis csaknem még egy bolygóra lenne szükségünk, hogy a jelenlegi fogyasztást fenntartsuk. Az erőfor-

rások túlhasználásának mértéke országonként, régióként eltérő: Japán például saját biokapacitásának több mint hétszeresét használja fel, de a legtöbb fejlett, GDP-szempontról élenjáró ország ökológiai deficitje kettő és öt közé esik (Global Footprint Network, 2019). Az erőforrások túlhasználását úgy is megragadhatjuk, hogy idén már augusztus 22-én kimerítettük az ökológiai keretünket (Earth Overshoot Day, Global Footprint Network, 2020). Az évente egyre korábbra tolódó dátum arra figyelmeztet bennünket, hogy a rendelkezésre álló erőforrásaink nem végtelenek és valójában nem birtokolhatjuk őket.

Az ökológiai fenntarthatóság fennmaradásunk záloga és Magyarország versenyképességének egyik kulcseleme, amelyhez zöld közgazdasági gondolkodásra és megfelelő pénzügyi termékekre is szükség van (Matolcsy, 2019a). A pénzügyi folyamatok és a gazdaság területeivel szemben – ahol mintegy 10 évente rádöbbenünk azok fenntarthatatlanságára – Földünk csak egyszer érheti el a fenntarthatatlanság végső határát. Ezért a gazdasági életben és pénzügyi területeken is mindent meg kell tennünk, hogy növekedésünk „zölddé” és fenntarthatóvá váljon.

Hazánkat mind a világszintű, mind az európai szintű törekvésekben élenjárónak mondhatjuk, legyen szó a hosszú távú fenntarthatósági stratégiák kidolgozásáról, a klímavállalásokról és azok megvalósításáról. Több világszervezet, számos ország és köztük Magyarország is elkötelezte már magát a zöldműködés mellett, azonban mindezek a törekvések még gyakorta gyerekcipőben, tervezési fázisban járnak. Ugyanakkor mindvégig fontos tisztában lennünk az aktuális stratégiai tervekkel és követnünk kell azok alakulását, ha tudni szeretnénk milyen közös célok mentén működnek együtt a nemzetek. Az Európai Unió tagállamai közül Magyarország elsőként léptette hatályba az ENSZ 2015-ös Klímaváltozási konferenciáján elfogadott Párizsi Egyez-

### A FÖLD LAKOSSÁGA ÖKOLÓGIAI LÁBNYOMÁNAK VÁLTOZÁSA



Megjegyzés: Az ábrán a zöld vonal a Föld rendelkezésre álló maximális ökológiai kapacitását (biokapacitás), a szürke vonal a világ népessége által igénybe vett kapacitást jelzi. A függőleges tengelyek azt jelzik, hány Földnyi ökológiai kapacításra lenne szükségünk az emberiség szükségleteinek kielégítéséhez.

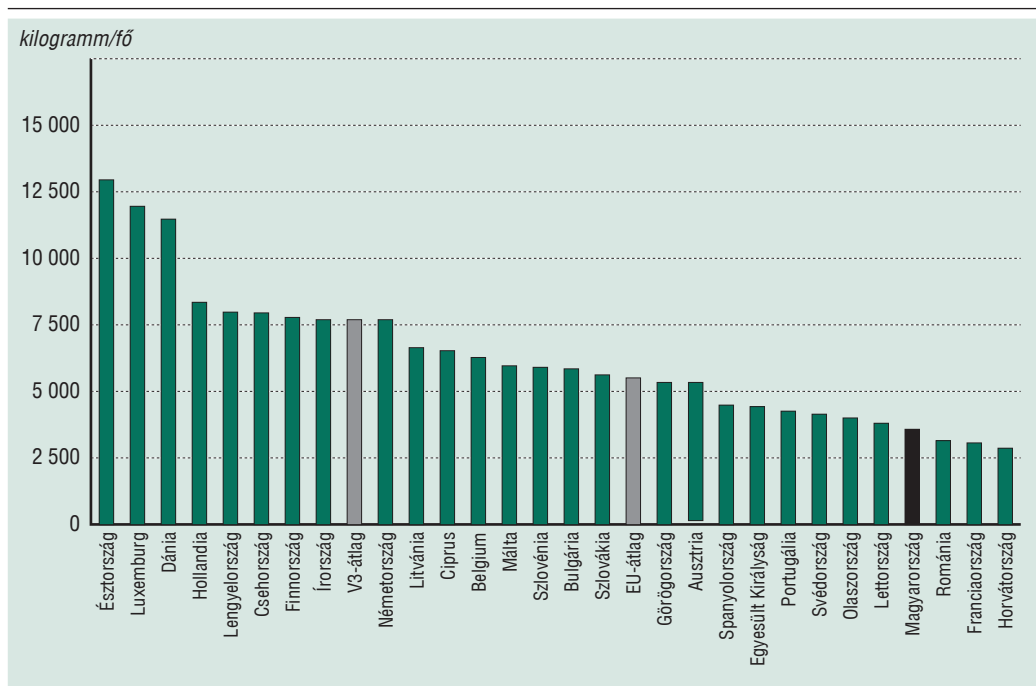
Forrás: Global Footprint Network

ményt. Az egyezményben foglalt célunk, hogy 2030-ig az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátását 40 százalékkal csökkentjük az 1990-es szinthez képest. Emellett a European Green Deal kereteiben Magyarország azt is vállalta, hogy 2050-re éghajlati semlegességet ér el. Mindezekre hazánk már számos saját stratégiát (például: Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, NÉS) is kidolgozott. Továbbá Magyarország a megvalósítás terén már most is igen prominens helyen áll, hiszen az egy főre jutó szén-dioxid-kibocsátása a negyedik legalacsonyabb az EU-n belül (Eurostat, 2020a), lásd 7. ábra.

A természeti környezet megőrzéséhez a pénzügyi termékek zöldítése elengedhetetlen, hiszen ezek biztosíthatják az említett céljaink finanszírozását. A zöldtechnológiák gyors fejlődése jelentős üzleti lehetősége-

ket is rejt, amelyek kihasználását a zöldpénzügyi-termékek jelentősen támogatják. A zöldbetétek, -kötvények, -hitelek, valamint a befektetési alapok kínálata és kereslete rohamléptekben növekszik. E termékek legfőbb célja, hogy a bevont forrás kizárólag környezeti, energiahatékonysági szempontból hasznos beruházásra kerüljön felhasználásra, például napelemparkok kiépítésére vagy tiszta víz- és szennyvízgyártásra. A zöldkötvény például elősegíti a tőke környezetbarát beruházásokba csatornázását, csökkenti a forráshoz jutás költségét és felhívja a figyelmet a környezetromboláshoz kapcsolódó pénzügyi kockázatokra is (Mihálovits, Tapasztai, 2018). E termékek növekvő népszerűségét jól mutatja például, hogy a zöldkötvény ugyan alacsony bázisról indult, de piaca globális szinten is dinamikusabban bővül. Számszerűsítve a zöldköt-

### EGY FŐRE JUTÓ SZÉN-DIOXID-KIBOCSÁTÁS AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN



Megjegyzés: A V3-átlag népességgel súlyozott értéket mutat, 2020 során az Eurostat frissítette az adatsort

Forrás: Eurostat, 2020a

vények globális kibocsátása 2012-ben mindössze 5 milliárd dollárt tett ki, míg 2019-ben már meghaladta a 250 milliárd dollárt, ami a teljes kötvénykibocsátás (7,15 billió dollár) 3,5 százalékát jelenti (Ehlers et al., 2020). Jelenleg a legnagyobb zöldkötvény-kibocsátók a földrajzi elhelyezkedés szerint az USA, Kína és Franciaország.

A magyar jegybank is aktívan kiveszi a részét a zöldjövőért való küzdelemben, hiszen az elsők között hozott létre elkülönített zöldkötvény-portfóliót a devizatartalékában, továbbá az MNB Zöld Pénzügyek díjjal ösztönzi a hitelintézeteket, befektetési és biztosítási intézményeket ökológiai lábnyomuk csökkentésére. Mindemelllett az MNB 2019-ben elindította saját, széleskörű Zöld Programját<sup>1</sup> is. (MNB, 2019a) Ennek a programnak kiemelt célja, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer a je-

lenleginél lényegesen erőteljesebben támogassa a környezeti fenntarthatóságot. Az MNB Zöld Programja alapvetően három pilléren alapszik. Az MNB egyrészt csökkenteni szeretné az ökológiai és környezeti problémákhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatokat, másrészt hazai és nemzetközi szinten is szövetséget épít tudásbázisának szélesítésre és megosztására, harmadrészt pedig saját működésének zöldítésére is nagy figyelmet szentel. „Te magad légy a változás, amit látni szeretnél a világban”, ahogyan az ismert indiai politikus, *Mahatma Gandhi* is megfogalmazta.

A környezeti és költségvetési fenntarthatóságot szolgáló zöldadók megjelenésének gazdasági hatásai hosszú távon kedvezőek. A jövőbeli gazdasági növekedés azért lehet magasabb, mert a környezetszennyezés visszaszorul és a lakosság egészségi állapota is javul. Sokat ígérő a nemzet-

közi jó gyakorlatok közül a betéti díjrendszer, amely a különböző termékcsomagolások környezetszennyező hatását tudja hatásosan mérsékelni. Finnországban például a 0,1–0,4 euró közötti betéti díj következtében a fém üdítődobozok visszaváltási aránya megközelítette a 100 százalékot. Hasonlóan magas visszaváltási arányt tud felmutatni Németország is, ahol az egyszer használatos műanyag palackok után 0,25 eurós betéti díjat kell fizetni (Hausmann, Kolok, 2019). Magyarországon a zöldadóból származó bevételek az uniós átlagnál nagyobb mértékben járulnak hozzá az összes adóbevételhez, azonban bőven lenne még tér ennek növelésére (MNB, 2020), lásd 8. ábra.

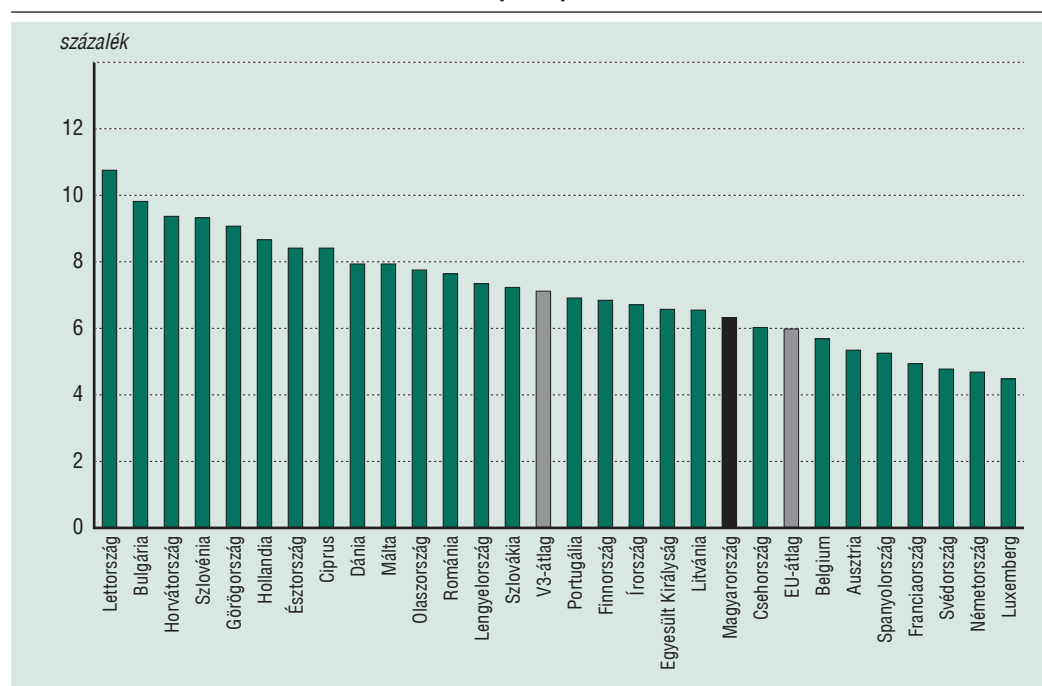
Környezeti tevékenységeink, zöldstratégiánk irányát öt kardinális kulcsterület köré csoportosíthatjuk.

■ *Először* is tennünk kell azért, hogy földjeink termékenyek, levegőink és vizeink tiszták maradjanak. Nem élhetjük fel gyermekeink és unokáink jövőjét! Arra kell törekednünk, hogy gazdasági, társadalmi és környezeti szempontból is egy jobb állapotban lévő országot adhasunk át nekik. Kritikus pont például az agráriumban az öntözésfejlesztés és a vízgazdálkodás, mivel ma hazánkban a szántóterületek alig 2 százalékan folyik öntözéses gazdálkodás (Magyarország Kormánya, 2020), valamint a ténylegesen öntözött területek aránya az öntözésre berendezett mezőgazdasági területeken belül alig több 50 százaléknál (Magyarország Kormánya, 2017).

■ *Másrészt* az egyik legalapvetőbb szükségletünk, az élelem előállítása és fogyasztása minél inkább helyi, regionális szinten történik, an-

8. ábra

### KÖRNYEZETVÉDELMI ADÓBÓL SZÁRMAZÓ BEVÉTELEK A TELJES ADÓBEVÉTEL ARÁNYÁBAN (2018)



Forrás: Eurostat

nál kisebb ökológiai lábnyomot hagy, de természetesen ez a termelés egészére is igaz. E cél irányába mutatnak a koronavírus által kikényszerített deglobalizációs megatrend következményei. A globális értékláncok rövidítése és a több központú, regionális beszállítói bázisok segíthetnek a fenntartható élelmiszerben is (Matolcsy, 2020f).

■ *Harmadrészt* az éghajlatváltozás kezelésére és ökológiai lábnyomunk csökkentésére a legnagyobb lépést a gazdaság dekarbonizálása jelentheti, amihez támogatnunk kell és előnyben kell részesítenünk a megújuló energiát használó technológiákat.

■ *Negyedrészt* a városstervezési és -fejlesztési stratégiánk is meghatározó a rendelkezésre álló természeti tőkekínálatnak és a lakosság igényeinek, egyensúlyba tartásában.

■ *Végül* megoldást kell találni az – EU-n és az USA-n kívül – egyre növekvő és előregedő népesség, valamint a véges erőforrások dilemmájának feloldására. A termőterületek védelmével, az élelmiszerek minél inkább helyi szintű előállításával, a szén-dioxid-kibocsátásunk csökkentésével, energiahatékony városstervezéssel és minél szélesebb körű foglalkoztatással leszünk csak képesek biztosítani Földünk élhetőségét és saját fennmaradásunkat. Környezetünk és társadalmunk hosszú távú fenntarthatósága kölcsönösen függenek egymástól.

## ÖSSZEGZÉS

A tanulmány a fenntarthatóság négy dimenzióját vizsgálva világít rá arra, hogy a versenyképesség és a hosszú távú fenntartható-

ság egymással szorosan összefüggő fogalmak. A gazdasági-társadalmi fejlődést szem előtt tartva csak az lehet versenyképes, ami hosszú távon fenntartható és fordítva. Lényegét tekintve közös a fenntarthatóság és versenyképesség fogalmában, hogy nem alapulhat mennyiségi növekedésen, hanem csak minőségi fejlődésen, szerkezeti változáson. A tanulmány példákat mutatott arra, hogyan teheti egy-egy szerkezeti reform versenyképesebbé és fenntarthatóbbá társadalmunkat, gazdaságunkat.

E két cél elérésének másik módja a régi erőforrások megújítása és új erőforrások megtalálása. Az elmúlt évezredben használt erőforrásaink (nyersanyagok, pénz, energia) végesek voltak. Ezzel szemben az új nyersanyag, az adat végtelen mennyiségben rendelkezésre áll, és érdemes azzal a vízióval számolni, hogy korlátlanul előállítható lesz a tiszta energia, és előttünk áll a pénz forradalmi digitalizációja. E megatrendeknek csak együttesen lehetünk nyertesei. Hiszen egészséges Föld nélkül nincs egészséges emberi élet, egészséges emberi élet nélkül nincs innováció, ha nincs innováció, nincsenek zöldtechnológiák, zöldtechnológiák nélkül nincs zöldgazdaság és ha nincsen zöldgazdaság, Földünk hamarosan eléri a fenntarthatatlanság végső határát. Ezt a hibát mi emberek pedig csak egyetlen egyszer követhetjük el. Igyekezzünk hát biztosítani a fejlődés fenntartható útját, az ahhoz szükséges erőforrásokat, igyekezzünk vigyázni saját környezetünkre és egymásra. *„A Földet nem apáinktól örököltük, hanem unokáinktól kapjuk kölcsön” – David Bower, környezetvédelmi aktivista.*

## JEGYZET

<sup>1</sup> <https://www.mnb.hu/felugyelet/felugyeleti-keretrendszer/zold-program>

## IRODALOM

- BAKSAY G., BANAI Á. (2019). *Lenne növekedés, ha az MNB nem nyomná a gázt?* Növekedés.hu., 2019. december 5., <https://novekedes.hu/mag/lenne-novekedes-ha-az-mnb-nem-nyomna-a-gazt>
- CSORTOS O., SZALAI Z. (2015). A globális pénzügyi válság kezelésének nehézségei: elméleti és gazdaságpolitikai tanulságok. *Hitelintézeti Szemle*, 14 (3), 5–38. oldal, <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/1-csortos-szalai.pdf>
- EHLERS T., MOJON B., PACKER F. (2020). Green bonds and carbon emissions: exploring the case for a rating system at the firm level. Bank for International Settlements. *Quarterly Review*, September, [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt2009c.pdf](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2009c.pdf)
- ERDÉLYI L., KIS K. (2019). *Hogyan tartunk lépést a technológiával?* In: Virág Barnabás (szerk.) *A jövő fenntartható közgazdaságtana*. MNB, Budapest, 73–87. oldal
- ERDÉLYI L., SOÓS G. D. (2019). *Munkaerőpiaci változások a technológiai fejlődés tükrében*. In: Virág Barnabás (szerk.) *A jövő fenntartható közgazdaságtana*. MNB, Budapest, 277–298. oldal
- HAUSMANN R., KOLOK A. B. (2019). *Terjedőfélben a zöld adózás*. In: Virág Barnabás (szerk.) *A jövő fenntartható közgazdaságtana*. MNB, Budapest, 143–165. oldal
- HORVÁTH G., KOLOZSI P. P. (2019). *Pénz a digitális korban*. In: Virág Barnabás (szerk.) *A jövő fenntartható közgazdaságtana*. MNB, Budapest, 97–105. oldal
- KREISZNÉ HUDÁK E. (2019). *Demográfiai kihívások a világban. Idősödő társadalmak gazdasági kihívásai*. In: Virág Barnabás (szerk.) *A jövő fenntartható közgazdaságtana*. MNB, Budapest, 203–244. oldal
- MATOLCSY GY. (2019). A természetben is a fenntartható modellre kell törekedni. *Magyar Nemzet*, 2019. június 3., <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/matolcsy-gyorgy-a-termeszetben-is-a-fenntarthato-modellre-kell-torekedni-6990920/>
- MATOLCSY GY. (2020a). A kockázatok évtizede. *Növekedés.hu*, 2020. augusztus 31., <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-a-kockazatok-evtizede>
- MATOLCSY GY. (2020b). Erős a kockázat, nagy a lehetőség. *Növekedés.hu*, 2020. március 30., <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-eros-a-kockazat-nagy-a-lehetoseg>
- MATOLCSY GY. (2020c). Fejlesztő állam és bővülő piac. *Növekedés.hu*, 2020. július 13., <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-fejleszto-allam-es-bovulo-piac>
- MATOLCSY GY. (2020d). Fenntartható lakáspolitikára van szükség. *Növekedés.hu*, 2020. jan. 13., <https://novekedes.hu/mag/fenntarthato-lakas-politikara-van-szukseg-matolcsy-gyorgy-irasa>
- MATOLCSY GY. (2020e). Magyarország 2030-ban. *Növekedés.hu*, 2020. június 29., <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-magyarorszag-2030-ban>
- MATOLCSY GY. (2020f). Quo vadis Hungaria. *Polgári Szemle*, 16 (1–3), 13–35. oldal, <https://polgariszemle.hu/aktualis-szam/174-koronavirus-es-gazdasagi-hatasai-avagy-egy-uj-vilagrend-ele/1075-quo-vadis-hungaria-arccal-egy-uj-vilag-fele>, <https://doi.org/10.24307/psz.2020.0703>
- MIHÁLOVITS Zs., TAPASZTI A. (2018). Zöldkötvény, a fenntartható fejlődést támogató pénzügyi instrumentum. *Pénzügyi Szemle*, 2018/3, 312–327. oldal, [https://www.penzugyiszemle.hu/documents/mihalovits-tapaszti-2018-3-mpdf\\_20181012135930\\_4.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/documents/mihalovits-tapaszti-2018-3-mpdf_20181012135930_4.pdf)

PALICZ A., SZIRA I., TÓTH T. (2020). Három év alatt meghódították a magyar piacot a fogyasztóbarát lakáshitelek. *Portfolio.hu*, 2020. június 9., <https://www.portfolio.hu/bank/20200709/három-ev-alatt-meghódítottak-a-magyar-piacot-a-fogyasztóbarát-lakáshitelek-440294>

PALOTAI D. (2019). Ismét éllovas Magyarország – Minden az adóreformmal kezdődött. *Növekedés.hu*, 2019. november 28., <https://novekedes.hu/mag/ismet-ellovas-magyarország-minden-az-adoreformmal-kezdodott>

RIPPEL G., VÁRHEGYI J. (2019). *Demográfiai kihívások a világban – Egyenlőtlenségek és gazdasági növekedés a 21. században*. In: Virág Barnabás (szerk.) *A jövő fenntartható közgazdaságtana*. MNB Budapest, 245–274. oldal, <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/mnb-szakkonyvsorozat/a-jovo-fenntarthato-kozigazdasagтана>

TCHERNEVA, P. R. (2015). When a Rising Tide Sinks Most Boats: Trends in US Income Inequality. *Economics Policy Note Archive*, 2015/4, Levy Economics Institute of Bard College. ISSN 2166-028X.

TCHERNEVA, P. R. (2017). Inequality Update: Who Gains When Income Grows? *Economics Policy Note Archive*, 2017/1, Levy Economics Institute of Bard College. ISSN 2166-028X

Egyesült Nemzetek Szervezete (United Nations), Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *Government policies to raise or lower the fertility level*. Population Facts, No. 2017/10, [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts\\_2017-10.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2017-10.pdf)

Egyesült Nemzetek Szervezete (United Nations), Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects, 2019*, <https://population.un.org/wpp/>

Eurostat (2020a). Air emissions accounts by NACE Rev. 2 activity. Táblázat kódja: [env\_ac\_ainah\_r2]., [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_ainah\\_r2&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_ainah_r2&lang=en)

Eurostat (2002b). Gini coefficient of equalised disposable income - EU-SILC survey. Táblázat kódja: [ilc\_di12]., [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di12&lang=eng](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=eng)

Eurostat (2020c). Population and social conditions database, Demography and migration, Population by age group, % of total population. Proportion of Population aged 65 years and more. Online data code: TPS00010. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00010/default/table?lang=en>

Global Footprint Network (2019). Earth Overshoot Day 2019 is July 29th, the earliest ever. <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>

Global Footprint Network (2020). Ecological deficit/reserve. <http://data.footprintnetwork.org/#/>

Magyar Nemzeti Bank (2018). Növekedési Jelentés. MNB, Budapest, <https://www.mnb.hu/letoltes/novekedesi-jelentes-2018-digitalis.pdf>

Magyar Nemzeti Bank (2019a). Az MNB Zöld Programja. MNB, Budapest. <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-zold-programja-1.pdf>

Magyar Nemzeti Bank (2019b). Versenyképességi Program 330 pontban. MNB, Budapest, <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenykepessegi-program-330-pontban>

Magyar Nemzeti Bank. (2020). Versenyképességi Jelentés. MNB, Budapest. <https://www.mnb.hu/letoltes/versenykepessegi-jelentes-hun-2020-0724.pdf>

Magyarország Kormánya (2017). Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv). <https://www.>



kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20V%C3%ADzstrat%C3%A9gia.pdf

Magyarország Kormánya (2020). Az Agrárminisztérium kiemelten támogatja a mezőgazdasági öntözésfejlesztést. Megjelent: Kormány.hu, 2020. június 12. <https://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/az-agrarminiszterium-kiemelten-tamogatja-a-mezogazdasagi-ontozesfejlesztest>

Világbank (WB) (2020a). Population ages 65 and above (% of total population). <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?locations=JP>

Világbank (WB) (2020b). Understanding the depth of the 2020 global recession in 5 charts. <https://blogs.worldbank.org/opendata/understanding-depth-2020-global-recession-5-charts>



Domokos László – Pulay Gyula

# Fenntartható költségvetés és a költségvetésben megjelenő fenntarthatóság

**ÖSSZEFOGLALÓ:** A költségvetési fenntarthatóság az elmúlt két-három évtizedben a költségvetési politika egyik legfontosabb követelményévé vált. Az Alaptörvény is rögzíti, hogy Magyarország a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. A nemzetközi gyakorlatban a költségvetési fenntarthatóságot gyakran az államadósság folyamatos finanszírozhatóságának a követelményével azonosítják. Az állami eladósodottság csökkentésére vonatkozó alkotmányos követelmény teljesíthetőségének kockázatait az Állami Számvevőszék is rendszeresen értékeli, erre saját kockázatelemzési módszert dolgozott ki. A cikk szerzőinek definíciója szerint a költségvetési fenntarthatóság olyan költségvetések sorozata, amelyek fedezetet nyújtanak a jelen generációk közjavak iránti szükségleteinek kielégítéséhez, és egyúttal növelik a jövő generációk képességét és lehetőségét saját jövőbeni szükségleteik kielégítéséhez. Ebből kiindulva, valamint az Országgyűlés határozatára és a nemzetközi jó gyakorlatokra építve bemutatják, hogy a fenntartható fejlődési célok fedezetét miként lehet a mindenkori költségvetésekbe átlátható és elszámoltatható módon beépíteni.

**KULCSSZAVAK:** ENSZ fenntartható fejlődési célok, fenntartható fejlődés, költségvetési fenntarthatóság, államadósság fenntarthatósága, költségvetési kockázatelemzés

**JEL-KÓDOK:** Q01, Q58, H10, H63, H68

**DOI:** [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_k\\_2\\_2](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_2)

## A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

A fenntartható fejlődés célkitűzését Magyarország Alaptörvénye deklarálja a Nemzeti Hitvallásban: *„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”* Az Alaptörvény az Alapvetés részeként, az N) cikkben rögzíti, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, át-

látható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet feladata ellátása során minden állami szerv köteles tiszteletben tartani. Ebből következik, hogy a költségvetés tekintetében az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: számvevőszék, illetve ÁSZ) tevékenységének arra kell irányulnia, hogy a költségvetési gazdálkodás kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható legyen.

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezete, ehhez még konkrétabb iránymutatást ad, amikor – az ebbe a fejezetbe tartozó – 37. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a *„Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek*

*Levelezési e-cím:* [elnok@asz.hu](mailto:elnok@asz.hu)

[szvpulay@uni-miskolc.hu](mailto:szvpulay@uni-miskolc.hu)

*eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani*”. Erre rímel ugyan ezen fejezet 43. cikkének (1) bekezdése, amely az ÁSZ alapvető feladatait sorolja fel, a következőképpen: „Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az állambház-tartás gazdálkodását, az állambház-tartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi”. Az idézett alaptörvényi rendelkezésekből az következik, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége az egyik garanciája a költségvetési tervezés és végrehajtás törvényességének, célszerűségének, eredményességének és átláthatóságának, valamint a költségvetési gazdálkodás kiegyensúlyozottságának és átláthatóságának.

Az ÁSZ garanciális szerepét erősíti, hogy elnöke – az Alaptörvény 44. § (4) bekezdése értelmében – hivatalból tagja a Költségvetési Tanácsnak, amelynek alkotmányos feladata a központi költségvetés megalapozottságának vizsgálata, és amelynek az előzetes hozzájárulása szükséges a központi költségvetés elfogadásához. Az előzetes hozzájárulás megadásakor a Költségvetési Tanács azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdéseiben rögzített államadósság-szabály teljesül-e.

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény az ÁSZ költségvetéssel kapcsolatos feladataihoz – az Alaptörvényben meghatározott feladatkör kibontása mellett – még két konkrét feladatot tesz hozzá. E törvény 5. § (1) bekezdése értelmében az „Állami Számvevőszék az Országgyűlés számára véleményt ad a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről.” Az 5. § (13) bekezdése értelmében pedig az ÁSZ – elnökének Költségvetési tanácsi tagságából eredő feladataihoz kapcsolódóan – elemzéseket, tanulmányokat készít, és ezek

rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában. A számvevőszéknek a költségvetéshez kapcsolódó feladatait az 1. ábra foglalja rendszerbe.

A jogszabályi keretek adottak. Tanulmányunkban azt fejtjük ki, hogy ezt miként lehet megtölteni szakmai tartalommal.

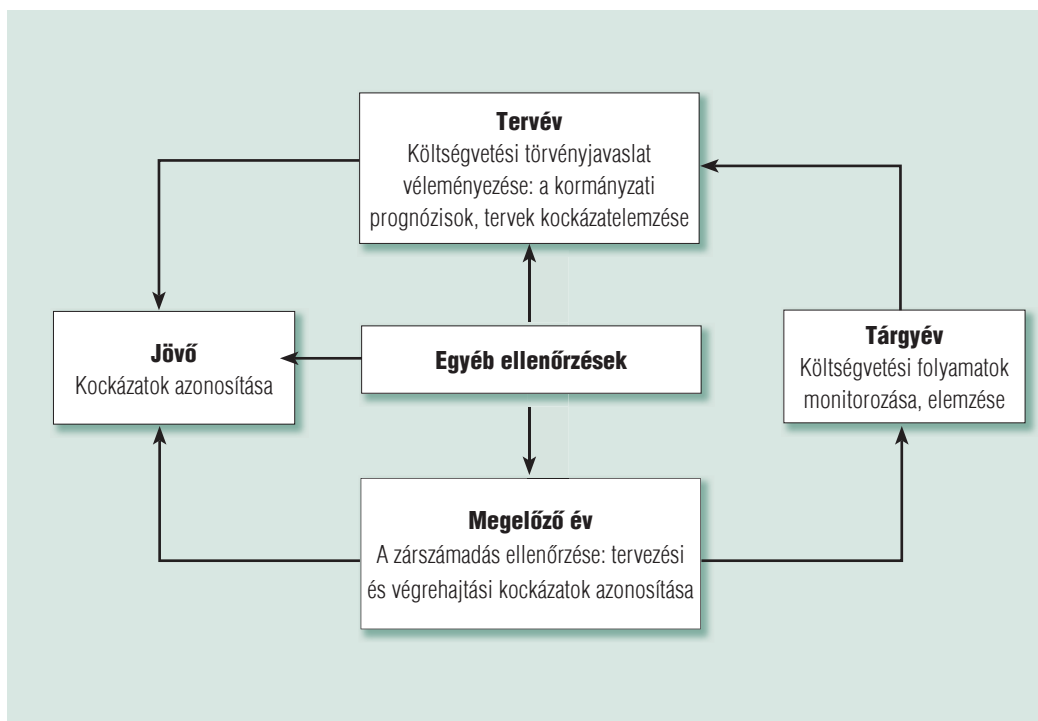
## A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS FOGALMA

Napjainkban a fenntarthatóság széles körben használt kifejezés. Mindennapi életünk számos folyamatának jelzőjévé vált a „fenntartható”, gondoljunk csak a fenntartható termelésre (például kávétermesztés), fenntartható beszerzési folyamatra. *Gébert Judit* 2015-ben írt cikkében arra hívja fel a figyelmet, hogy a fenntarthatóságnak sokféle definíciója van, amelyek értékválasztást is tükröznek, és választásra késztetnek, mivel a fenntarthatóság különböző definícióinak egyes tényezői esetenként kizárják egymást.

Az ÁSZ munkája szempontjából a magyar Országgyűlés, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által használt fenntarthatóság fogalomnak van kiemelt jelentősége. Az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, következésképpen saját tevékenysége során az Országgyűlés iránymutatásait, törekvéseit maximálisan figyelembe veszi. A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos országgyűlési dokumentumok is építenek az ENSZ által használt definícióra, amelyet nemzetközi tevékenysége során az ÁSZ is irányadónak tekint.

A nemzetközi vonatkozások kiemelése egyrészt azért indokolt, mert a fenntarthatóság legkritikusabb színtere a globális gazdaság, hiszen az egyes országok fenntartható fejlődésre törekvése csak akkor lehet eredményes, ha azt más országoknak a fenntarthatóságot romboló lépései nem keresztezik. Ezt ismerte fel

**AZ ÁSZ KÖLTSÉGVETÉSSSEL KAPCSOLATOS FELADATAINAK RENDSZERE**



Forrás: Domokos et al., 2015, 429. oldal

és nyilvánította ki az ENSZ 193 tagállamának állam-, illetve kormányfője, amikor 2015-ben közös nyilatkozatban foglaltak állást a fenntartható fejlődés mellett. A Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja című dokumentum, amelyet az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 25-én, 70/1. számú határozatával fogadott el, a fenntartható fejlődés 17 átfogó célját és ezekhez kapcsolódó 169 részcélt fogalmaz meg. A határozatot Magyarország is megszavazta, annak végrehajtása mellett elköteleződött. Így az irányadó az ÁSZ számára is.

Az egyes országok legfőbb ellenőrző szervezeteit tömörítő INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) stratégiai szövetségese az ENSZ-nek a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósításában.

Természetesen maga a nemzetközi szervezet nem folytat ellenőrzést, csak a tagszervezetei, ha erre a feladatra önként vállalkoznak. Az ÁSZ – mint az INTOSAI tagja – is elkötelezett a fenntartható fejlődés előmozdításában.

A XXII. INTOSAI Kongresszus 2016 decemberében nyilatkozatot tett a számvevőszékek szerepéről a fenntartható fejlődési célok tekintetében. Az INTOSAI feladatának tekinti a célok ellenőrzését és nyomon követését. Az INTOSAI 2017–2022 időszakra vonatkozó stratégiai tervében az SDG-k megvalósításának segítése prioritást élvez, amely az ENSZ–INTOSAI szimpóziuma során 2017-ben további megerősítést nyert. Az INTOSAI 2017–2022 évekre vonatkozó stratégiájának része az SDG-k megvalósításához való hozzá-

járolás, amelynek négy módját emeli ki a stratégia:

- a számvevőszékek értékelhetik a kormányok felkészültségét, ellenőrizhetik a kormányzati programok eredményességét, gazdaságosságát;
- értékelhetik és támogathatják a 16. SDG<sup>1</sup>-t;
- példamutató szervezetté válhatnak az átláthatóság és elszámoltathatóság tekintetében;
- koordinált nemzetközi ellenőrzéseket folytathatnak (Az INTOSAI által kezdeményezett első közös ellenőrzés azt értékelte, hogy a kormányok milyen mértékben adaptálták a 17. SDG-t megfogalmazó Agenda 2030 elnevezésű ENSZ-határozatot nemzeti kontextusban, továbbá a kormányok meghatároztak és biztosítottak-e erőforrásokat, kapacitásokat az Agenda 2030 végrehajtásához, illetve, hogy kialakították-e a monitoring, felülvizsgálati és jelentéstételi rendszerét az Agenda 2030 megvalósításához.)

A fenntartható fejlődés koncepciója is elsősorban az ENSZ intézményeinek kezdeményezésére és közvetítésével került a nemzetközi fórumok napirendjére. Kiindulópontnak az ENSZ által 1987-ben elfogadott úgynevezett Brundtland-jelentést tekinthetjük, amely a fenntartható fejlődést egy olyan fejlődési folyamatként definiálta, amely *„kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket”* (ENSZ, 1987). Ez a meghatározás máig időállóan bizonyult, az ezt árnyalni vagy meghaladni próbáló definíciós kísérletek ellenére. Időállósága leginkább értékállóságának köszönhető, mivel egyszerre kiegyensúlyozott és jövőbemutató.

Már a Brundtland-jelentésben megfogalmazódott a fenntarthatóság hármasszempontja:

- egy véges világban nem képzelhető el végtelen növekedés,

- a meglévő gazdasági modell működtethetősége fizikai és ökológiai határokba ütközik,
- a Föld valamennyi lakosának joga van emberhez méltó életkörülmények között élni.

A magyar Országgyűlés által a 18/2013. (III.28.) OGY-határozattal elfogadott, a 2012–2024-es időszakra szóló Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiája (továbbiakban: Keretstratégia) a fenntarthatóság fogalmát a következők szerint határozta meg: *„az egyéni jó élet és a közjó biztosításának feltételeit az adott időpillanatban saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat”* (NFFK 2012–2024. 6. oldal). Más helyen a Keretstratégia a fenntartható fejlődést így jellemzi: *„A fenntartható fejlődés az ember boldog és értelmes életvitelének előmozdítását és a közjó kiteljesítését célozza úgy, hogy az emberi tevékenységek a Föld környezeti eltartóképessége szabta határokon belül maradnak, és a gyarapítható, fejleszthető emberi, társadalmi és gazdasági erőforrások terén gondoskodunk ezek megfelelő mennyiségi és minőségi állapotának fenntartásáról, bővítéséről, illetve javításáról.”* (NFFK 2012–2024. 9. oldal) Látható, hogy a Keretstratégia meghatározása összhangban van a Brundtland-jelentés definíciójával, de részletezi, kibontja azt.

Az Országgyűlés a hivatkozott határozatának 2. pontjában kinyilvánította, hogy a Keretstratégiában foglalt, a magyar nemzet hosszú távú sikeres fennmaradását célzó alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a jogalkotásban, a költségvetés elfogadásakor és a szakpolitikai stratégiában folyamatosan érvényre kell juttatni. A Keretstratégia 7.5 pontja az Állami Számvevőszéket olyan állami intézményként nevesíti, amely saját hatáskörében eljárva a gazdasági erőforrásokra vonatkozó korlátok betartását ellenőrizheti.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést. Mindebből következik, hogy ha az Országgyűlés határozatában szükségesnek tartja, hogy a fenntarthatóságot szolgáló célkitűzések a központi költségvetés elfogadásakor érvényre jussanak, akkor az ÁSZ feladata megvizsgálni, hogy ezt az elvárást miképpen lehet optimálisan teljesíteni, ugyanakkor az is elengedhetetlen cél, hogy a költségvetés fenntarthatósága biztosított legyen.

## A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG FOGALMA

A költségvetés tipikusan egy évre szóló pénzügyi terv, a fenntarthatóság viszont egy hosszabb távra vonatkozó fogalom. Következésképpen az éves költségvetések sorozatának kell megfelelnie a fenntarthatóság követelményének. Ezért a „költségvetési fenntarthatóság” a fenntarthatóság követelményének megfelelő éves költségvetések sorozataként értelmezhető. Ideértjük azt az esetet is, amikor a költségvetési fenntarthatóságot gyengítő (például kiugróan magas költségvetési hiányt produkáló) év (évek) után sikeres konszolidációt hajt végre a kormányzat. A fenntarthatóságot célul kitűző, költségvetési szabályokkal körülbástyázó és a gyakorlatban is megvalósító fiskális politikát pedig „fenntartható költségvetési politikának” nevezzük.

A költségvetés végrehajtásának pénzügyi eredményét a költségvetés egyenlege fejezi ki. A negatív egyenleg (hiány) az állam adósságát növeli. Ebből adódóan az egymást követő évek költségvetései sorozatának fenntarthatósága pénzügyileg az évek alatt felhalmozódó államadósság mértékével jellemezhető. Ha súlyos államadósság halmozódik fel, akkor az nem tekinthető fenntarthatónak, egyrészt azért, mert agyonterheli a következő generációkat, másrészt azért, mert az ország (kormány-

zata) egyre kevésbé lesz képes az adósságszolgálatot teljesíteni, illetve annak teljesítése elszívja az erőforrásokat a gazdasági fejlődéstől. Ez utóbbi azért is probléma, mert az állam eladósodottságának súlyossága nemcsak annak összegétől függ, hanem attól is, hogy az adósság milyen jövedelemszintre terhelődik rá. Az ezt a viszonyt kifejező leggyakrabban használt mutató az államadósság és a bruttó hazai termék (GDP) hányadosa, az úgynevezett államadósság-mutató, ami az államok eladósodottságának a leggyakrabban használt indikátora. Elméletileg a hányadosba az ország gazdasági teljesítményének más jellemzője, például a nemzeti jövedelem vagy a bruttó nemzeti termék (GNI) is kerülhetne. Ennek ellenére mind a hazai, mind a nemzetközi gyakorlatban a GDP-t használják az államadósság vetítési alapjaként. Következésképpen a GDP növekedésének lelassulása az eladósodtság alakulására is negatívan hat.

## ÚJ FOGALOM-E A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG?

*Benczes István és Kutas Gábor a költségvetés fenntarthatóságának kérdéskörét tárgyaló cikküket azzal indítják, hogy a fenntarthatóság csak idézőjelbe téve tekinthető a költségvetési politikával szembeni új követelménynek, mivel „a neoklasszikus közgazdaságtan ezt a követelményt mindig is magától értetődőnek tekintette. Hogy a gazdaságpolitikai tárggyú írásokban mégis újszerűnek tetszik e fogalom használata, az elsősorban annak a ténynek köszönhető, hogy az 1970-es és 1980-as években országok viszonylag nagy csoportja kezdett prociklikus gazdaságpolitika alkalmazásába, túlzott hiányt és növekvő eladósodást megvalósítva, látszólag figyelmen kívül hagyva a költségek effektív korlátait.”* (Benczes, Kutas 2010, 59. oldal). Másképpen kifejezve a költségvetési politikák fenntarthatatlanná válása váltotta



ki a fenntarthatóság követelményének explicit megfogalmazását. A fenntartható jelző gyakori válságon minden bizonnyal összefügg a „fenntartható fejlődés” koncepciójának előtérbe kerülésével, és ennek kapcsán magának a jelzőnek a népszerűvé válásával is. Jól mutatja ezt, hogy *Joseph Stiglitz Economics of the public sector* című, első kiadásban 1986-ban – tehát még a Bruttland-jelentés előtt – megjelent,<sup>2</sup> mérvadó monográfiája még nem használja a költségvetés és a fiskális politika kapcsán a fenntarthatóság szót.

Visszatekintve 120–150 évet, valóban felfedezhetjük, hogy a fenntarthatóság követelménye implicit módon benne volt az akkori közgazdasági gondolkodásban. A teljesség igénye nélkül – az Állami Számvevőszék jogelődje 150 évvel ezelőtti megalakulására is tekintettel – csak azt szemléltetjük, hogy az önálló magyar költségvetési politika kialakulásának időszakában, azaz az osztrák-magyar kiegyezést követően, miként jelent meg a fenntarthatóság követelménye a magyar közgazdaságtanban.

*Mariska Vilmos* egyetemi tanárnak az első kiadásban 1885-ben megjelent<sup>3</sup> *Az államgazdaságtan kézikönyve* című monográfiája a költségvetési egyensúly követelményét a következők szerint határozta meg: „Az államháztartás rendezettségének első föltétele s az államgazdasági viszonyok megnyugtató voltának legfontosabb ismertető jele: az államháztartási súlygyen, vagyis az, hogy a bevételek összege tartalmasan ne legyen sem kisebb, sem sokkal nagyobb, mint a kiadások összege. Az államháztartási súlygyen biztosítása az államgazdaság kifogástalan anyagi és alaki rendjét tételezi föl.

*Az államgazdaság anyagi rendje abból áll, hogy az államszükségletek megállapításakor a kormány s a népképviselőt a nemzetgazdaság erejét tartásuk szem előtt, a kiadások lehetőleg gazdaságosak legyenek, azaz a nemzetgazdaság hasznára váljanak, s a szükségletek fedezési módjára nézve észszerű elvek nyervek al-*

*kalmazást, jelesül a szükségletfedező eszközök helyesen választassanak meg. Az államgazdaság alaki rendje pedig az államháztartásnak kielégítő alaki szervezetét, névszerint az államkiadások s állambevételek előzetes megállapítását, a költségvetésnek egységes és következetes elvek szerinti szerkesztését és lehetőleg pontos végrehajtását, a pénzügyi közigazgatás és az egész pénzügyi szolgálat, jelesül az utalványozási, pénztári, számviteli és könyvviteli szolgálati ágak helyes berendezését s az összes állami pénzügyek kezelésének lelkiismeretes és szigorú ellenőrzését követeli. Csak az alaki s anyagi rend együtt adhatnak az államgazdasági viszonyoknak olyan alakulást, amely az észszerű háztartás követelményeit kielégíti”* (Mariska, 1899, 486–487. oldal)

Az államháztartási súlygyen követelménye ellenére a költségvetési hiány és az ennek nyomán növekvő államadósság a viták középpontjában állt a Kiegyezés körüli években is. *Kautz Gyula* 1868-ban így ír erről. „Az államadósság kétségtelenül egyike azon dolgoknak, melyeknek csak említése is borzadályt idéz elő a »magyar« érületben; minek oka jórészt abban rejlik, hogy apáink évszázadok óta gondosan óvakodtak a közkölcsön-műveletek és státusadósságok tételétől, s az adósság, mert tőkékbeni szegénységünknel fogva csakis külföldtől lett volna nyerhető kölcsön, olyas valaminek tartatott mindenkor hazánkban, a mi bennünket az idegenek tributariusává<sup>4</sup> tesz, s nemzeti önállóságunkat veszélyezteti.” (Kautz, 1868, 581. oldal)

Kautz Gyula személyesen sokkal árnyaltabban ítélte meg az államadósság kérdését 1872-ben, főtanodai és magánhasználatra írt kézikönyvében így érvelt:

„a) Azon kérdés »helyes vagy helytelen-e az államadósságok fölvétele« a praktikus életben mindenkor csak a fennforgó viszonyok, a politikai, közgazdasági stb. állapotok tüzetes fontolóra vétele nyomán lesz eldönthető; s hogy (például) az egyik nemzet vagy állam a növekvő adósságok ál-

tal csak igen kis mértékben terhelhetik; egy másik nemzetet vagy államot kisebb teher is lesújthatja vagy meggyöngítheti.

b) Igaztalan, sőt határozottan téves azon fölfogás, mely az államadósságokat feltétlenül elveti és kárhoytatja, mert vannak kétségtelenül s pedig számos esetek és körülmények, a midőn ... az adósságszinálás indokolt, előnyös, sőt szükséges is; valamint az sem tagadható, hogy tulajdonképpen a veszély és a baj nem az adósságban, hanem azon visszás körülményekben rejlik, a melyek az adósság-csinálást legtöbb esetben kikerülhetetlené teszik.

c) Czélszerütlen, sőt kárhoytatandó lesz azonban az adósságtevés mindazon esetekben, a hol pusztán az élő nemzedékek szenvedélye, hiúsága, élvizsompja vagy harcziás hajlamai érdekéből történik, s a kölcsönkapott tőkék gondatlanul és könnyelműen elfecséreltetnek.” (Kautz 1872. 199–200. oldal)

Két évtizeddel később Mariska Vilmos már rendszerbe foglalta az államadósság jogalapja mellett szóló érveket: „Az államadósság jogalapja az állam maradandóságában gyökerezik. Az állam eszmeileg örök életre van hivatva. Ennélfogva valahányszor valamely mellözhetetlen szükséglet fedezésére a kölcsönkibocsátáson kívül nincs más czélszerű eszköz, az állam a későbbi nemzedékek jövedelmeinek igénybevételére fel van jogosítva. ...

A kölcsönfelvételhez a szükségességen kívül a hasznosság szempontja is megadja a jogot. Az olyan czélra fordítandó kölcsön jogosságát, a melynek gyümölcsseit a jövő kor is élvezni fogja, s a melynek megvalósítása az elvállalt kamatfizetési és törlesztési kötelezettséggel járó áldozatoknál nagyobb arányban fogja a nemzet adózóképességét emelni, nem vonhatja senki kétségbe, mivel az ily kölcsön maga hozza elő azokat az eszközöket, a melyek az adóssági kamatok fizetésére és a kölcsön törlesztésére szükségesek. ...

...az államadósság józanul csak addig a mértékig szaporítható, a melyig a fizetendő kamatok beszerzésére szükséges adókat a nemzet elviselhe-

ti. ... Mivel pedig a jövőbe pillantás nehézségénél fogva rendszerint nem lehet föltétlen bizonyossággal előre tudni, hogy a kölcsön tényleges eredménye meg fog-e felelni az adósságtehernek, s a nemzet gazdasági helyzetének rongálása nélkül el fogja-e bírni a megnagyobbodott adóterhet, az állam csak az erőviszonyok józan mérlegelésével, a várható eredmények higgadt megfontolásával és mindig a legnagyobb elővigyázattal határozza el magát kölcsönkibocsátásra.” (Mariska 1899. 526–527. oldal)

A leírtak jól szemléltetik, hogy a költségvetés fenntarthatósága a magyar közgazdasági szakirodalomban is csak idézőjelbe téve tekinthető „új” követelménynek. Nemcsak ennek bemutatására idéztük fel a több mint százhusz évvel ezelőtt papírra vetett közgazdasági tételeket, hanem azért is, mert józan bölcsességük támpontot ad a mai gondolkodáshoz is.

## A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG FOGALMÁNAK KÜLÖNBÖZŐ MEGKÖZELÍTÉSEI

Benczes István és Kutas Gábor hivatkozott cikkükben a költségvetési fenntarthatóságnak a következő definícióját ismertetik: „Legegyszerűbb megközelítésben a fiskális politika akkor tekinthető fenntarthatónak, ha a jövőben felmerülő elsődleges többletek összegének jelenértéke megegyezik a most a jelenben mért államadósság szintjével, vagyis előbbi fedezi utóbbit. Ha ez a feltétel teljesül, akkor egyetlen kormánynak sem kell tartania a fizetési képesség kockázatától.” Vegyük észre, hogy ez a definíció – a matematikai közgazdaságtan terminológiáját használva – tartalmilag azonos azzal, amit Mariska Vilmos az (állami) kölcsönfelvétel vitathatatlan hasznosságaként szögezett le több mint száz évvel ezelőtt: ha az állam adósságvállalása egy megtérülő befektetés, akkor az értelemszerűen fenntartható. Ez valóban a legegyszerűbb vagy legalább-

is a leginkább magától értetődő, zárt logikájú meghatározása a költségvetési fenntarthatóságnak. Több ország költségvetési politikája évtizedeken keresztül erre az elvre épült. Ezek közül a legismertebb a Nyugat-Németországban 1967-ben bevezetett „aranyszabály”, amely csak a beruházásra szánt költségvetési előirányzatok mértékét meg nem haladó költségvetési hiányt tartott elfogadhatónak. Ez a szemlélet 2017. évi költségvetési törvénytől kezdve megjelent a magyar költségvetési politikában is, amikor költségvetést szétválasztották hazai működési, hazai fejlesztési és Európai uniós fejlesztési költségvetésekre, kimondva, hogy a hazai működési költségvetés nem lehet deficitese. Elméleti indoklása ellenére a költségvetési fenntarthatóság e megközelítésének két gyakorlati nehézsége van. Az egyik, hogy még az állami beruházások jelentős része sem tekinthető közvetlenül megtérülő befektetésnek, például egy autópályaszakaszmegépítésének, egy kórház korszerű diagnosztikai berendezésekkel való felszerelésének a hasznai csak kis részben jelentkeznek a beruházónál, nagyobb részben szétterülnek az adott infrastruktúrát használók között. Következésképpen szinte lehetetlen számszerűsíteni, hogy az állami beruházások pénzügyileg megtérülnek-e. A másik nehézség – Mariska Vilmos szóhasználataival – a „*jövőbe pillantás nehézsége*”, jelesül az, hogy 10–15 éves időtávban bekövetkezhetnek olyan események, amelyek áthúzzák a megalapozottnak gondolt számításokat. Ilyen események általában ténylegesen megtörténnek, ellehetetlenítve a befektetésnek tartott állami kölcsönfelvétel megtérülését. A kormányok közép- és hosszú távú előrejelzéseikben hajlamosak folytonosan növekvő gazdasági környezetet feltételezni, és ennek alapján az állami eladósodottság csökkenését vizionálni. Az élet azonban általában rácafol erre, és a kisebb-nagyobb gazdasági visszaesések éveiben az államadósság időről-időre megugrik.

A nehézségek ellenére a költségvetési fenntarthatóságnak a költségvetési hiányt befektetésnek tekintő megközelítése nem hiábavaló, mivel szakmai alapot ad a költségvetési politikával szembeni további követelmények megfogalmazásához. Jó példát mutat erre az OECD 10. elve a jó költségvetési kormányzásról: Ezek közül az *1. számú keretes írásban* azokat emeljük ki, amelyek közvetlenül kapcsolódnak költségvetési fenntarthatósághoz.

A mérhetőség és elemezhetőség a közgazdaságtudományban is fontos szempont, ezért a költségvetési fenntarthatóság olyan definíciót is kidolgozták, amelyek számszerűsíthető mutatók segítségével elemezhetőek, és a gyakorlatban jobban megragadhatóak. A Világbank által 2005-ben kiadott Kézikönyv a költségvetési fenntarthatóságot – amelyet egy adott költségvetési politika fenntarthatóságával azonosít – a szolvencia (fizetőképesség) felől közelíti meg, azt értve alatta, hogy a kormány képes az adósságkötelezettségeit zavartalanul teljesíteni. Ebből vezeti le a költségvetési fenntarthatóság fogalmát, mint „*a kormány azon képességét, hogy határozatlan ideig fenntartsa ugyanazt a szakpolitikai csomagot, miközben fizetőképes marad*”, (Burnside 2005. 11. oldal). A definíció jobban érthető a fenntarthatatlanság felől közelítve: ha a költségvetési politika egy bizonyos kombinációja határozatlan időtartamú folytatása fizetéseképtelenséghez vezetne, akkor az fenntarthatatlannak nevezhető. E definíció alapján a Kézikönyv több, a költségvetési fenntarthatóság különböző aspektusait feltáró elemzési módszert mutat be.

A Kézikönyvben ismertetetthez hasonló tartalmú definíciót alkalmaz *Enzo Croce és V. Hugo Juan-Ramon* is az IMF munkaanyagaként 2003-ban közreadott tanulmányában. Ez a megközelítés alkalmas annak utólagos elemzésére, hogy a vizsgált országok fenntartható költségvetési politikát folytattak-e, de annak előrejelzésére is, hogy ha egy ország a múltban követett költségvetési politikáját folytatja, ak-



1. számú keretes írás

## A jó költségvetési kormányzás fenntarthatósághoz kapcsolódó alapelvei

1. A költségvetési politika egyértelmű, hiteles és kiszámítható korlátai között kell a költségvetési gazdálkodást menedzselni.

Olyan költségvetési politikát kell folytatni, amely nem eredményezi az államadósság fenntarthatatlan szintű felhalmozódását. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a kormányzatnak a gazdasági ciklus növekedési szakaszaiban tartalékokat kell képeznie arra, hogy a ciklus hanyatló szakaszaiban gazdaságélénkítő politikát folytathasson.

2. A költségvetési gazdálkodásnak szoros összhangban kell lennie a kormányzat középtávú stratégiai célkitűzéseivel.

Az éves költségvetések korlátozott erőforrásai nem képesek garantálni a kormányzat stratégiai céljainak érvényesülését. Erre csak akkor van lehetőség, ha a kormányzat az éves költségvetésekbe több éven keresztül beépíti a stratégiai prioritásai érvényesítéséhez szükséges többleteket, (adott esetben más kiadási tételek rovására). Ennek eszköze az úgynevezett középtávú kiadási keretrendszer, amely a fő kiadási aggregátumokra, három-öt éves időtartamra előre megállapítja az elkölthető pénzek felső korlátját.

3. A fejlesztésekre vonatkozó költségvetési kereteket úgy kell megtervezni, hogy azok költséghatékony és koherens módon elégítsék ki a nemzeti fejlesztési igényeket.

9. A hosszú távú fenntarthatóságot veszélyeztető és az egyéb költségvetési kockázatokat azonosítani és értékelni kell, és prudens módon kell kezelni.

10. A költségvetési előrejelzések, a költségvetési tervek és a költségvetés végrehajtása integritását és minőségét szigorú és független minőségbiztosítással kell elősegíteni.

*Forrás:* OECD (2014). Magyarul ismerteti Pulay (2015. 93. oldal)

kor az hosszabb-rövidebb távon fenntartható-e. Sőt, még azt is meg lehet becsülni, hogy a fenntarthatatlan költségvetési politikát folytató kormányzatnak a következő években mekkora elsődleges költségvetési egyenleget kell elérni ahhoz, hogy a költségvetése fenntarthatóságát (tartós és folyamatos fizetőképességét) biztosítani tudja. A számítási módszereket, a leggyakrabban használt mutatókat és számításai eredményeit *Tóth G. Csaba* a *Pénzügyi Szemle*ben 2014-ben megjelent cikkében részletesen bemutatta, ezért e módszerek újbóli is-

mertetésére nincs szükség. Tehetjük ezt azért is, mert a cikk végső következtetése szerint a felhasznált öt előrejelzési módszer közül csak egynek a találati aránya bizonyult elfogadhatónak (74 százalék), az összes többi 50 százalék alatt maradt.

Megítélésünk szerint a gondot a matematikai modellek leegyszerűsítő feltételezései mellett a költségvetési politika változatlanságának feltételezése is okozhatja. A fizetőképességi kockázatok felerősödése esetén ugyanis a kormányzatok rákényszerülnek költségvetési po-

litikájuk megváltoztatására, illetve ha ehhez a belső elzántság kevés, akkor a fizetési problémák megoldásában segítséget nyújtó nemzetközi szervezetek bírják rá őket a változásokra.

A költségvetési politika visszatekintő vizsgálata során az államadósság-mutatók dekomponálásának fontos információtartalma van, mivel számszerűsíteni tudják, hogy az egyes összetevők (pl. elsődleges egyenleg, reálkamat, infláció, gazdasági növekedés) és az azokra ható tényezők milyen mértékben és módon befolyásolták az állam eladósodásának folyamatát (Tóth G. Csaba, 2012). Ezáltal hasznos információt, sőt ösztönzést adhatnak a mindenkori költségvetési politikának.

A költségvetési fenntarthatóságot az állam fizetőképességével azonosító megközelítés logikusan vezet el oda, hogy a költségvetés fenntarthatóságát az állam adósságát felvásárló befektetők szemszögéből ítélik meg. *Pápa Levente és Valentinyi Ákos* a költségvetési fenntarthatóságról szóló cikkükben így fogalmaznak: *„Az államadósságra alapvetően ugyanazok a szabályok érvényesek, mint a magánadósságra: az állam hitelfelvételi képességét a befektetők hitelnújtási hajlandósága határozza meg. Ha a befektető a kormányzatot fizetőképésnek ítéli, akkor hajlandó tartani az államkötvényeket. A költségvetési politikát fenntarthatónak, illetve a kormányzatot fizetőképésnek nevezzük akkor, ha a befektetők hajlandók az államkötvényeket tartani, illetve új kibocsátást vásárolni.”* (Pápa, Valentinyi, 2008, 400. oldal). A cikk további részében a szerzők matematikai modellek segítségével ebből a megközelítésből vizsgálják a költségvetési fenntarthatóság kérdését.

A befektetők általában nem várják meg, amíg egy állam fizetéseképtelenné válik, hanem a visszafizetési kockázat növekedése esetén elkezdnek kockázati felárat felszámolni, ami megnöveli az államadósság finanszírozásának kamatterheit. Ez tovább fokozza a költségvetés fenntarthatatlanságát, és rákényszeríti az érintett államot költségvetési politikájának

megváltoztatására. Ezt fejtik ki részletesebben Benczes és Kutas korábban hivatkozott cikkükben. A kényszerű korrekciónak azonban igen súlyos társadalmi, gazdasági ára van, ezért minden állam saját jól felfogott érdeke, hogy a költségvetését fenntartható pályán tartsa, vagy még időben ilyen pályára állítsa.

Az előzőekben hivatkozott, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap keretei között készült tanulmányok még olyan időpontban születtek, amikor egy állam fizetőképtelenné válását csak fejlődő országok esetében tudták elképzelni. A 2008-ban kirobban globális pénzügyi válság azonban fejlett országokat is a fizetőképességük határára – sőt azon is túl – sodort. (Fizetéseképtelenné tekintve egy államot akkor, ha adósságát nem képes a nyílt pénzpiacról finanszírozni, azaz nemzetközi szervezetek segítségére szorul.) Nyilvánvalóvá vált, hogy egy pénzügyi sokk a súlyosan eladósodott fejlett országok fizetőképességét is veszélyezteti. Ebből adódóan a költségvetési fenntarthatóság elemzésének középpontjába még inkább az a kérdés került, hogy a felhalmozott államadósság rövid, közép- és hosszú távon finanszírozható-e.

Ilyen tartalommal az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága 2016 óta minden évben jelentést készít a tagállamok költségvetési fenntarthatóságáról. Ennek során az államadósság fenntarthatóságának az IMF által 2013-ban meghatározott definíciójából indulnak ki. Eszerint *„az államadósság akkor tekinthető fenntarthatónak, ha politikailag és gazdaságilag elérhető egy legalább akkora elsődleges egyenleg, amely az államadósságot az előírt szint és a reális sokk-forgatókönyvek által meghatározott szint alatt stabilizálja, az államadósság e szintje mellett a kiigazítás kockázata elfogadható mértékű, és a gazdasági növekedés üteme is kielégítő marad. Ellenkezőleg, ha az elsődleges egyenleg ilyen mértékű kiigazítása nem reális – gazdaságilag és politikailag nem megvalósítható –, akkor az államadósság nem fenn-*

tartható mértékű” (IMF 2013. 4. oldal saját fordítás<sup>5</sup>).

Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága és az IMF költségvetési fenntarthatósági elemzéseinek bemutatása meghaladná e cikk kereteit. Az azonban kiemelendő, hogy mindkét elemzés a kockázatok azonosítására fókuszál, és számol negatív forgatókönyvek hatásával is. Az elemzési módszertanok kénytelenek tényként elfogadni, hogy számos EU-tagállam, és még számosabb egyéb ország államadóssága jelentősen meghaladja az előírt vagy kívánatosnak tartott szintet, következésképpen a közép- és hosszú távú költségvetési fenntarthatóságuk elsősorban annak a függvénye, hogy az eladósodottságuk szükséges mértékű (a költségvetésük elsődleges egyenlege javulásaként megmutatkozó), fokozatos mérséklésére gazdaságilag és politikailag képesek-e. Ugyanakkor ezek az elemzések a költségvetési fenntarthatóság egy elemére, jelesen az államadósság finanszírozhatóságának a kérdéskörére koncentrálnak. Az IMF az általa kidolgozott módszertant már eleve adósságfenntarthatósági elemzésnek (debt sustainability analysis) nevezi. Az Európai Bizottság költségvetési fenntarthatósági jelentései zárójelben tartalmazzák a *debt analysis* kifejezést, utalva arra, hogy az elemzés az államadósság finanszírozhatóságára fókuszál. A 2020 elején nyilvánosságra hozott jelentés már *Debt Sustainability Monitor* címmel jelent meg, egyértelművé téve, hogy a költségvetési fenntarthatóságnak csak az egyik metszetével foglalkozik.

A nemzetközi szervezetek mellett egyes országok is intenzíven foglalkoznak a költségvetési fenntarthatóság kérdéskörével. Példaként említjük, hogy az Egyesült Királyságban 2010-ben létrehozták a Költségvetési Felelősség Hivatalt (*Office for Budget Responsibility*), amely évente készít és hoz nyilvánosságra jelentést a közpénzügyek fenntarthatóságáról, és két évente megújítja az erre vonatkozó hosszú távú (50 éves kitekintésű) előrejelzését.

## AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKNEK A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁGHOZ KAPCSOLÓDÓ ELEMZÉSEI

A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodásnak a Magyarország Alaptörvénye N) cikkében kinyilvánított elvét az Alaptörvény 36. §-a konkretizálja. E § (4)–(6) bekezdései írják elő a fenntarthatóságra vonatkozó követelményt:

„(4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

(6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.”

E szabályok gyakorlati végrehajtásához a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmaz további előírásokat.

Az Alaptörvény idézett rendelkezései egyértelművé tették, hogy a költségvetés fenntarthatóságával kapcsolatos számvevőszéki elemzések középpontjába az államadósság-szabály teljesíthetőségét célszerű állítani, mivel az Alaptörvény is ezt a követelményt támasztja az állami szervekkel szemben. Emellett szól az is, hogy az államadósság-szabály alapját képező államadósság/GDP-hányados olyan szintetikus mutató, amelyben a költségvetési politika és a gazdaságpolitika szinte valamennyi elemének a hatása tükröződik.

Az Alaptörvény elvi szinten egyértelmű-

en rögzíti, hogy a jelen generációi nem terhelhetik meg a jövő generációját a GDP 50 százalékánál nagyobb adósságállománnyal. Ennek az elvnek a gyakorlati megvalósítása azonban nagy kihívás elé állította a költségvetési politikát, mivel az Alaptörvény 2011. január elseji hatálybalépésekor az államadósság-mutató értéke meghaladta a 80 százalékot. Következésképpen a költségvetési fenntarthatóság magyarországi elemzésekor célszerű volt arra fókuszálni, hogy az államadósság-mutató folyamatos csökkentésének a feltételei adótak-e. A nemzetközi szervezetek – mint azt az előző fejezetekben vázlatosan ismertettük – számos módszert alkalmaznak az államadósság fenntarthatóságának elemzésére. Ezek közül több (Európai Bizottság, OECD, IMF) Magyarországra is kiterjed, ezért felesleges párhuzamosságot okozott volna e módszerek átvételével végezni elemzéseket. Indokolt volt olyan elemzési témát és módszert választani, amely

- összhangban van az ÁSZ mandátumával és szakértelmével,
- hasznosítja a költségvetési fenntarthatósági elemzések tapasztalatait, de azokhoz képest új
- hozzáadott értéket teremt.

Az ÁSZ mandátuma az ellenőrzési jogköréhez kapcsolódó elemzések készítésére terjed ki, de nincs jogosítványa előrejelzések készítésére. Az ÁSZ a közszférát, a közpénzek elköltését, a nemzeti vagyon használatát ellenőrzi, következésképpen elemzései is elsősorban ezekre a témakörökre terjedhetnek ki, és valamilyen témát a közpénzek hasznosulásának nézőpontjából kell megközelítenie. A számvevőszéki ellenőrzések megalapozó előtanulmányok készítése során az ÁSZ hagyományosan kockázatelemzést végez. Ezért logikus volt, hogy a költségvetési fenntarthatósági elemzések során is a kockázatokra fókuszáljon. Korábban az ÁSZ Kutatóintézete is kidolgozott egy módszert a költségvetési kockázatok elemzésére, így erre is lehetett építeni. A kockázatközpontú

megközelítés mellett szólt az is, hogy a nemzetközi gyakorlatban a kockázatelemzés volt a fenntarthatósági tanulmányok széles körben alkalmazott módszere. A költségvetési fenntarthatósági kockázatelemzésekhez képest az ÁSZ elemzései azzal tudnak hozzáadott értéket teremteni, ha nem magának az államadósság-mutatónak az alakulására fókuszálnak, hanem a mutató számlálójára és nevezőjére ható tényezők kockázatait veszik górcső alá.

Az ÁSZ kockázatelemzései hátterének megvilágításához célszerű a negatív kockázatok két nagy csoportját megkülönböztetni:

- a jövőbeni váratlan negatív események kockázatát,
- a múltban már megkezdődött negatív folyamatok jövőbeni eszkalációjának kockázatát.

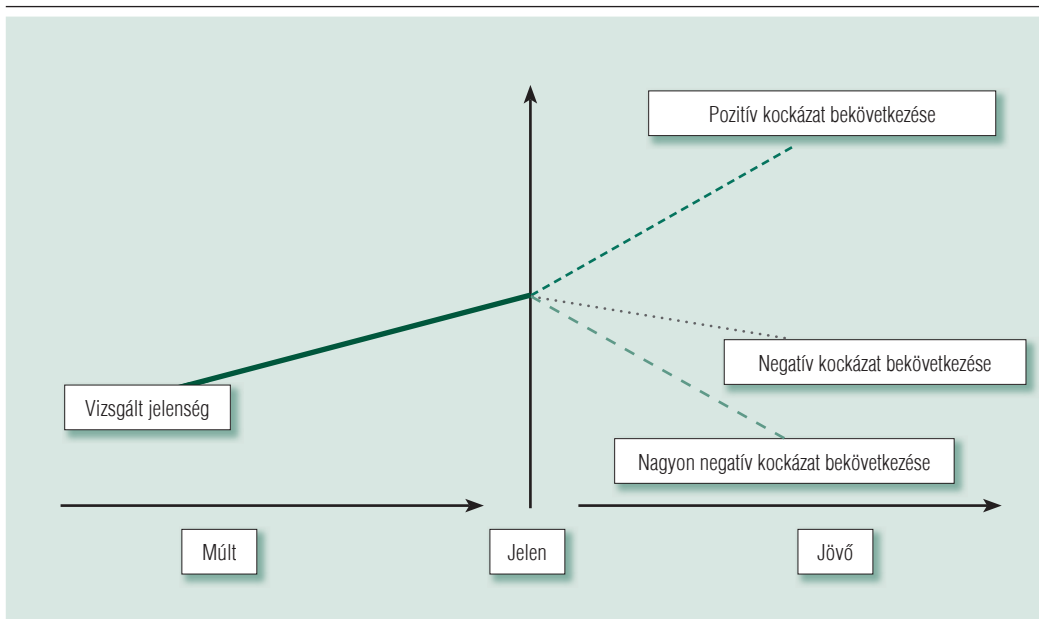
Egy példával megvilágítva. A kockázatok első csoportjába tartozik az, hogy óriási esőzések következtében a folyók vízszintje megemelkedik. A második csoportba pedig az, hogy az ürgék lyukak sűrű hálózatát fúrták ki a gáton, és ennek következtében a gát meggyengült, azaz egy nagyobb víztömegnek nem tudna ellenállni. Mindkét kockázat bekövetkezése súlyos kárt okoz, mindkettő ellen szükséges védekezni. Sőt, még a védekezés eszközei is hasonlóak lehetnek (mindkét esetben meg kell erősíteni a gátat).

Ugyanakkor a két csoportba tartozó kockázatok elemzésének a megközelítésmódja lényegesen különbözik. Az első csoportba tartozó kockázatoknál váratlan események bekövetkezését kell megbecsülni. Ezzel szemben a második csoportbeli kockázatoknál azt vesszük számba, hogy milyen károk (és milyen valószínűséggel) következhetnek be akkor, ha a múltban megkezdett folyamatok folytatódnak. A kétféle kockázatelemzés eltérő megközelítésmódját a 2. és a 3. ábrák szemléltetik.

Tekintettel arra, hogy az ÁSZ nem készít előrejelzéseket, kockázatelemzései a második típusú kockázatok feltárására irányulnak. Arra

2. ábra

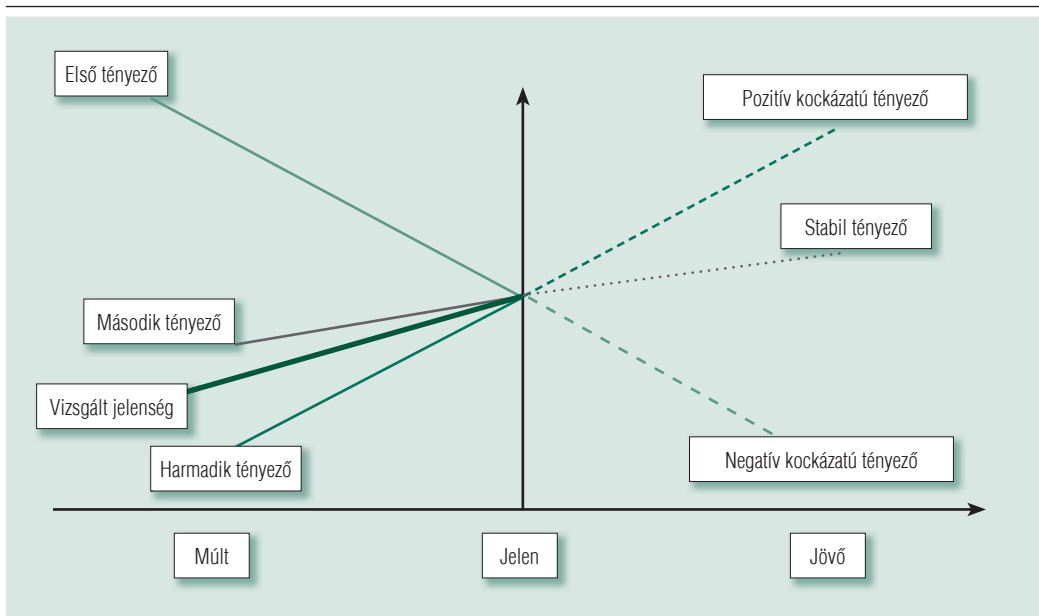
**A JÖVŐBENI VÁRATLAN KOCKÁZATOK ELEMZÉSÉNEK SEMATIKUS ÁBRÁJA**



Forrás: Pulay, Simon (2020, 36. oldal)

3. ábra

**A VIZSGÁLT JELENSÉG TÉNYEZŐKRE BONTÁSÁVAL VÉGZETT KOCKÁZATELEMZÉS SEMATIKUS ÁBRÁJA**



Forrás: Pulay, Simon (2020, 36. oldal)

keresik a választ, hogy a múltban elindult folyamatok mennyire veszélyeztetik a jövőt, azaz a jelen eredményeinek a fennmaradását. Azonosítják a pozitív kockázatokat is, azaz értékelik azt is, hogy a múltban megkezdődött kedvező folyamatok mennyire járulhatnak hozzá az eredmények megőrzéséhez, sőt gyarapításához. Visszatérve a példához, azt mondhatjuk, hogy az ÁSZ nem azzal segíti az árvíz elleni felkészülést (értsd a kockázatok kezelését), hogy megjósolja, mikor jön a nagy eső, hanem a védőgátak állapotát vizsgálja, és azok gyenge pontjaira, esetleges repedéseire hívja fel a figyelmet. Az ilyen típusú elemzéseknél fontos szabály, hogy a múltbeli elemzett időszaknak legalább háromszor olyan hosszúnak kell lennie, mint amilyen időtávra az elemzés jelezni akarja a kockázatokat. A visszatekintő elemzés tehát egyáltalán nem az aktualitás hiányát jelenti. A jelenből (egy adott időpontból) sohasem lehet megalapozottan a jövőre következtetni, a múltban lejátszódott tendenciáknak azonban hatása van a jövőre is. A visszatekintő jellegű kockázatelemzés egyúttal alkalmas arra is, hogy az ÁSZ ellenőrzési megállapításait hasznosítsa.

Az államadósság-szabály folyamatos teljesítése kockázatainak rendszerezett vizsgálata érdekében az ÁSZ adaptálta a versenyszférára kidolgozott „értékfamodelt”. A modell lényege, hogy a bonyolult jelenségeket felbontja azok közvetlen összetevőire (első elágazás), aztán ezeket további összetevőkre bontja (második elágazás), elvileg mindaddig, amíg olyan tényezőkhöz nem jut, amelyekre a döntéshozóknak közvetlen hatása van. Elemzési szempontból az értékfamodelnek azért van jelentősége, mert segít megérteni, elkülöníteni a bonyolult jelenségekre ható tényezőket és számszerűsíteni azok hatását. „Az értékfamodel adaptált változatának első két elágazását szemlélteti a 4 ábra.

Az értékfamodel alapján elvégzett, Az adósságsökkentés fenntarthatósága című elemzést

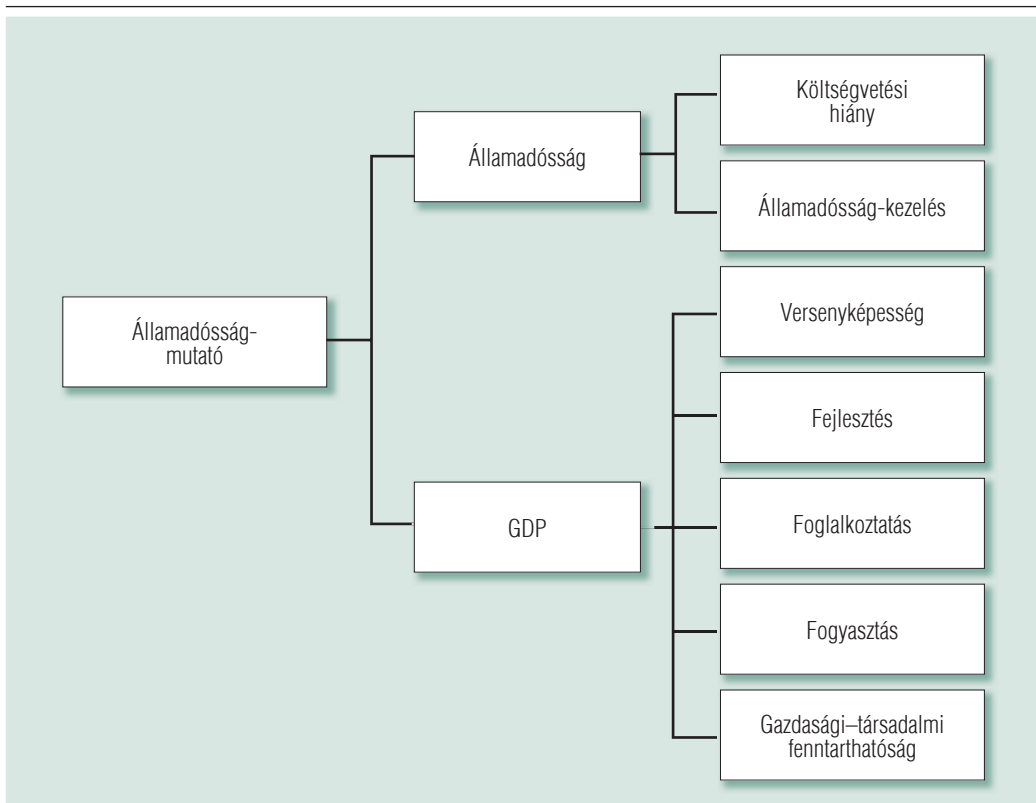
az ÁSZ 2019 áprilisában a honlapján nyilvánosságra hozta, így a kapott eredményeket bárki megismerheti. Ezért csak az elemzés legfontosabb következtetéseit ismertetjük. Az egyes tényezőcsoportok minősítését az 1. táblázatban összegeztük. Az elemzés feltárta, hogy az államadósság-mutató folyamatos csökkenését – az államadósság mérsékeltebb növekedése mellett – a GDP dinamikus növekedése eredményezte az elmúlt években. Ezzel összhangban a GDP-re ható hat tényezőcsoport (a versenyképességet két csoportra bontottuk) közül négy pozitív kockázati minősítést kapott. Ezzel szemben a számlálóra ható három tényezőcsoport közül csak egy kapott pozitív minősítést.

Az ilyen típusú elemzéseket az ÁSZ két-évente tervezi elvégezni. Az újabb kockázatelemzés elkészítése most van folyamatban. Ezeknek az elemzéseknek a címe (Az adósságsökkentés fenntarthatósága) is kifejezi, hogy az ÁSZ nem azonosítja az adósságmutató folyamatos csökkentését a költségvetési fenntarthatósággal.

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉNEK FENNTARTHATÓSÁGA

A költségvetési fenntarthatóság elemzések célszerű kitérni a helyi önkormányzatok költségvetési gazdálkodásának fenntarthatóságára is, annál is inkább, mivel az önkormányzatok ténylegesen is fizetéseképtelen helyzetbe kerülhetnek. Ennek rendezését 1996 óta törvény szabályozza: a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény. Az adósságrendezés eredményességét az ÁSZ 2018-ban nyilvánosságra hozott elemzésében értékelte, és több továbbfejlesztési javaslatot is megfogalmazott. Ugyanakkor az elemzés is bemutatta, hogy az önkormányzati csődök kockázata alacsony, mivel a hivatkozott törvény hatályba lépése óta az elemzett időszak

### AZ ÁLLAMADÓSSÁG-MUTATÓ ÉRTÉKFÁJÁNAK ELSŐ KÉT ELÁGAZÁSA



Forrás: ÁSZ (2019), 8. oldal alapján saját szerkesztés

1. táblázat

### A TÉNYEZŐCSOPORTOK, ÉS A TÉNYEZŐK MINŐSÍTÉSE

Tényezőcsoport megnevezése	Tényezőcsoport minősítése
Költségvetési hiány	Stabil
Államadósság-kezelés – Devizaadósság	Pozitív
Államadósság-kezelés – Forintadósság	Stabil
Versenyképesség – külső	Pozitív
Versenyképesség – belső	Stabil
Fejlesztés	Stabil
Foglalkoztatás	Pozitív
Fogyasztás	Pozitív
Gazdasági-társadalmi fenntarthatóság	Pozitív

Forrás: ÁSZ (2019), 4. oldal alapján saját szerkesztés



végéig (2017. június 30-ig) 69 helyi önkormányzatnál indult adósságrendezési eljárás.

Az önkormányzat költségvetési gazdálkodásának fenntarthatóságát támasztja alá az is, hogy az önkormányzati alrendszer egészének a bruttó adóssága a kormányzati szektor adósságának egy százalékát sem érte el. Nem volt azonban ez mindig így. A 2. táblázat bemutatja az önkormányzati alrendszer bruttó adósságának alakulását 2000 és 2019 között.

A táblázatból látható, hogy a 2000-es évek közepéig az önkormányzati alrendszer eladósodottsága szerény mértékű volt. Ettől kezdve azonban felgyorsult a bruttó államadósság növekedése, 2004 és 2010 között közel megnégyszereződött. Az adósság még akkor is csak mintegy egyhuszadát tette ki a kormányzati szektor bruttó adósságának, az adósság összetétele, gyors növekedése és az önkormányzatok szabad bevételeihez mért aránya azonban komoly kockázatot jelentett. Az Állami Számvevőszék 2011-ben elkezdte az önkormányzatok rendszerszintű ellenőrzését. Kockázatelemzés alap-

ján az ellenőrzések első köre a 19 megyére, a 23 megyei jogú városra és a fővárosra terjedt ki, a 304 városból pedig 63-at reprezentatív mintavétellel kiválasztott önkormányzat helyszíni ellenőrzése alapján ellenőriztek a számvevők. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján az ÁSZ az Országgyűlés részére összegző elemzést készített, és az ÁSZ vezetői több előadásban és cikkben is értékelték a kialakult helyzetet. Ezek az elemzések kifejezetten ellenőrzési dokumentumokat dolgoznak fel, és ezáltal a költségvetési fenntarthatósági elemzéseknek egy fontos műfaját testesítik meg. A kockázatalapú kiválasztás, az adatok validálása és elemzési módszerekkel történő értékelése olyan sajátosságok, amelyek jól egészíthetők ki a statisztikai adatok matematikai, ökonometriai módszereket értékelő költségvetési fenntarthatósági elemzéseket. A számvevőszéki elemzésekre alapozott szakcikkeknek csak a legfontosabb gondolatait emeljük ki.

Domokos (2012) megállapítja, hogy a magyarországi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között egyér-

2. táblázat

### AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZER BRUTTÓ ADÓSSÁGÁNAK ALAKULÁSA 2000–2019

Év	Bruttó adósság (Mrd forint)	Év	Bruttó adósság (Mrd forint)
2000	130,4	2010	1259,0
2001	165,1	2011	1213,0
2002	259,9	2012	1075,0
2003	279,4	2013	466,8
2004	340,5	2014	49,2
2005	416,1	2015	66,4
2006	570,0	2016	89,5
2007	783,3	2017	135,9
2008	1039,2	2018	207,5
2009	1086,5	2019	284,6

Forrás: KSH (2020) 3/d táblázatok



telmően romlott, a pénzügyi kockázatok növekedtek, az adósság – különösen a devizaadósság – dinamikusan nőtt. Az adósságszolgálati terhek kifizetésére az önkormányzatok többsége nem képes elegendő fedezetet biztosítani. Növekedett a banki kitérttség, erőteljesen emelkedett a lejárt határidejű tartozások állománya. Komoly gondot jelentett, hogy az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok is jelentős adósságállományt halmoztak fel. Paradox módon kedvezőtlen hatással volt az önkormányzatok pénzügyi helyzetére az EU-s pályázatokhoz kapcsolódó, fokozott beruházási aktivitás is, a finanszírozás ugyanis hitelből történt, a visszafizetés, illetve a működtetés fedezete pedig nem biztosított.

Domokos (2014) az ÁSZ ellenőrzési tapasztalataira hivatkozva állítja, hogy 2010-ben az önkormányzatok pénzügyi helyzete katasztrofális állapotban volt, azt a működési és a fejlesztési célú költségvetési keretek egyensúlyának megbomlása jellemezte.

Az ÁSZ ellenőrzései és az erre alapozott, a kockázat súlyát kiemelő elemzései is hozzájárultak ahhoz, hogy a 2010 utáni költségvetési konszolidáció legjelentősebb elemeként sor került az önkormányzati alrendszer helyzetének rendezésére. Domokos (2014) e rendezésnek két összetevőjét emelte ki:

- az önkormányzati feladatok és a finanszírozás összhangjának megteremtését,
- az önkormányzatok adósságának átvállalását.

Az önkormányzatok adósságának átvállalásával kapcsolatos adatokat a 3. táblázat foglalja össze.

A cikk kiemeli, hogy az önkormányzati adósságok átvállalása hasonló mértékben növelte a központi költségvetés adósságállományát, az adósságkezelés kockázatai azonban összességükben ezen a szinten alacsonyabbak annál, mint amikor több ezer önkormányzatnak egyedileg kell az adósságszolgálat nehézségeivel megbirkózni. Az önkormányzatok jövőbeni eladósodásának kockázatait lényegesen mérsékli, hogy 2012-től a jogi szabályozás is megváltozott, amelynek értelmében

- az önkormányzatok – néhány kivételtől eltekintve – csak kormányzati engedéllyel vehetnek fel hitelt, és engedélyköteles az önkormányzati garancia- és kezességvállalás is;
- a helyi önkormányzatok nem fogadhatnak el olyan éves költségvetést, amely működési hiányt tartalmaz.

Ugyanakkor a kockázatok teljesen nem szűntek meg. Egyfelől az önkormányzati fejlesztések finanszírozása szükségessé tette, hogy

3. táblázat

### AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ SORÁN ÁTVÁLLALT ÉS KIFIZETETT ADÓSSÁG ÖSSZEGE ÉVENKÉNTI BONTÁSBAN

Milliárd forint

Konszolidáció módja	Esedékesség éve				Összesen
	2011	2012	2013	2014	
Átvállalás	197,7	0	589,3	403,6	1 190,5
Kifizetés	0	73,7	36,2	68,5	178,4
Összesen	197,7	73,7	625,5	472,1	1 368,9

Forrás: Domokos (2014), 5. oldal

az önkormányzatok ehhez hiteleket vegyenek fel. Erre azonban csak szűk körben került sor, mivel az önkormányzatok fejlesztéseiket jellemzően az EU által is támogatott programok keretében valósítják meg, az önrész finanszírozásához, illetve az EU-támogatások megelőlegzéséhez pedig a kormányzat kedvező konstrukciókat biztosított. Másfelől fennállt annak a kockázata, hogy a rosszul gazdálkodó önkormányzatok rejtettebb módon, például a szállítói tartozásállomány növekedése révén, vagy 100 százalékos tulajdonukban álló gazdasági társaságokon keresztül adósodnak el. Ez utóbbinak elkerülése érdekében az ÁSZ a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat szisztematikusan ellenőrzi. Emellett az ÁSZ folyamatosan végzi az önkormányzatok pénzügyi és vagyongazdálkodása kockázatainak elemzését az újbóli eladósodás minden formájának megelőzése érdekében.

A 2. táblázat adatai azt mutatják, hogy az említett kockázatokat sikerült mederben tartani, és a konszolidációt követően nem gyorsult fel az önkormányzatok eladósodása. Az utóbbi évekre összegyűlt 200–300 milliárd forint bruttó adósság nem eladósodottságot jelez, hanem fejlesztési hitelek ésszerű mértékű felvételét tükrözi.

## A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG TÁGABB ÉRTELMEZÉSE

Annak ellenére, hogy a közgazdasági szakirodalom jelentős része a költségvetési fenntarthatóság vizsgálatának fókuszába az államadósság finanszírozhatóságát, és ennek érdekében a keretek között tartását helyezi, a költségvetési fenntarthatóság szélesebb horizontú megközelítéseivel is találkozhatunk.

Az OECD megfogalmazása szerint „*A költségvetési fenntarthatóság a kormányzatnak az a képessége, hogy az államháztartást hosszú távon megbízható és szolgáltatásképes<sup>6</sup> helyzetben tart-*

*sa.*” (OECD, 2013. 50. oldal). Ugyanakkor a tanulmány rögtön hozzáteszi, hogy a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása érdekében a kormányoknak stratégiát kell alkotniuk jövőbeni bevételek és kötelezettségek előreljzése, a környezeti tényezők, társadalmi-gazdasági tendenciák felmérése és a pénzügyi tervek ehhez igazítása érdekében.

Az Európai Bizottság definíciója szerint „*a költségvetési fenntarthatóság a kormányok arra vonatkozó képessége, hogy hosszú távon fenntartsák az aktuális kiadási, adóügyi és egyéb politikáikat, anélkül, hogy veszélyeztetnék a fizetőképességüket, vagy elmulasztanák valamely kötelezettségük, illetve ígért kiadásuk teljesítését*” (Európai Bizottság, 2017. 1. oldal).

A két definíciót úgy is értelmezhetjük, hogy az állam fizetőképességének hosszú távú megőrzése szükséges, de nem elégséges feltétele a költségvetési fenntarthatóságnak, hiszen a költségvetési politika elsődleges célja mégiscsak az, hogy a szakpolitikák megvalósításához szükséges fedezetet biztosítsa. E szakpolitikák között egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóságot elősegítő politikák. Ebből a szempontból az Európai Bizottság ismertett definícióját túlságosan statikusnak tartjuk. Hosszú távon ugyanis nem az aktuális politikák fenntartása a cél, hanem az olyan politikák megvalósítása (és ebből következően finanszírozhatóságának megteremtése), amelyek a fenntartható fejlődést biztosítják. Egy konkrét példával megvilágítva, nem az a hosszú távú cél, hogy a lakosság által fizetendő adók továbbra is elérjék a GDP bizonyos százalékát, hanem egy olyan adórendszer kialakítása, amely hozzájárul a fenntartható fejlődéshez (például ökoadó révén), és biztosítja a szükséges adóbevételeket is. Ezért a költségvetési fenntarthatóságnak egy dinamikusabb, a fenntartható fejlődés előmozdítását is magába foglaló definíciójára lenne szükség.

Jelen cikk szerzői a Brundtland-jelentés fenntartható fejlődést megfogalmazó definíci-

ójából vezetik le a költségvetési fenntarthatóság fogalmát, a következőképpen: „*olyan költségvetések sorozata, amelyek fedezetet nyújtanak a jelen generációk közjavak iránti szükségleteinek kielégítéséhez, és egyúttal növelik a jövő generációk képességét és lehetőségét saját jövőbeni szükségleteik kielégítéséhez.*” A definíció első fele magáért beszél, és a közjavakra vonatkoztatva tartalmilag megismétli a fenntartható fejlődés definíciójában foglaltakat. A meghatározás második fele viszont magyarázatra szorulhat, mivel az túlmegy a fenntartható fejlődés definíciójának a „*ne ártsunk a jövő generációnak*” szellemiségén. A nagyobb követelményt támasztó megfogalmazás mellett az szól, hogy a költségvetés tervezése, elfogadása és végrehajtása tudatos döntési folyamat, és ebből adódóan a döntést hozóktól nemcsak az várható el, hogy ne rontsák a jövő generációk életesélyeit, hanem az is, hogy esélyt adjanak számukra egy jobb élethez. Azt is érdemes figyelembe venni, hogy a jelenben gazdaságilag aktív generációk életkörülményei idős korukban meghatározó mértékben attól függenek majd, hogy milyen lehetőségeket tudtak nyújtani az utánuk következő generációk számára. (Ideértve azt is, hogy egyáltalán a saját hazájukban akarnak maradni.) A költségvetésnek – mint pénzügyi tervnek – esélyteremtő módon kell elosztani a közpénzeket, azaz a fizikai, a szellemi javak és a természeti erőforrások fejlesztését is elő kell segítenie. Ebben a szemléletben „csak” minimumkövetelmény, szükséges feltétel az, hogy a jelen generáció ne rakjon nyomasztó adósságterhet a jövő generációk vállára.

Mit jelent ez a költségvetési fenntarthatóság elemzése és értékelése szempontjából? Azt, hogy az államadósság alakulásának elemzése mellett azt is vizsgálni kell, hogy a költségvetés a közpénzeket a fenntartható fejlődés követelményeinek és céljainak megfelelően osztja-e el. Természetesen felmerül a kérdés, hogy egy számvevőszék ezt képes-e megítélni. A válaszuk határozott igen, a következő indokok alapján.

▶ A világ 193 országának vezetői elkötelezték magukat az ENSZ fenntartható fejlődési céljai mellett, így ezek az országok kialakítják e céloknak megfelelő stratégiáikat, elfogadják az azok megvalósításához szükséges intézkedési terveket és megjelölik az intézkedések végrehajtásának pénzügyi forrásait. Következésképpen ezen országok számvevőszékei ellenőrizni tudják, hogy a megjelölt forrásokat betervezték-e a mindenkori költségvetésbe, az intézkedési terveket végrehajtották-e, a stratégiák megvalósításának nyomán követéséhez szükséges rendszereket kialakították-e, és végül, hogy a stratégiák elérték-e a kitűzött célokat, eredményeket. A számvevőszékek tehát nem kitalálják, hogy mi lenne jó a fenntartható fejlődés szempontjából, hanem „csak” azt ellenőrzik, hogy a kormányok eredményesen végrehajtsák-e azt, amit saját maguk határoztak el a fenntartható fejlődés érdekében.

▶ „*Csak az alaki s anyagi rend együtt adhatnak az államgazdasági viszonyoknak olyan alakulást, amely az észszerű háztartás követelményeit kielégíti.*” – idéztük Mariska Vilmóstól. Ez az állítás mindaddig érvényes marad, amíg államháztartás létezik. Ugyanúgy érvényesek az anyagi és alaki rendről leírtak is: „*a kiadások gazdaságosak legyenek, a nemzetgazdaság hasznára váljanak, s a szükségletek fedezési módjára nézve észszerű elvek nyerjenek alkalmazást.*” Mariska Vilmos hozzát teszi, hogy mindez az „*összes állami pénzügyek kezelésének lelkiismeretes és szigorú ellenőrzését követeli*” meg. Ahogy írtuk, ugyanez a felismerés vezetett az ENSZ és az INTOSAI közötti stratégiai szövetség megkötéséhez.

## HANGZATOS PROGRAMOK HELYETT VALÓS EREDMÉNYEK

Az INTOSAI szerepvállalásának a fő indítéka az volt, hogy egyes országoknak az SDG-k iránti elkötelezettsége ne merüljön ki abban,

hogy hangzatos programok indításáról döntenek, hanem e programok valós eredményeket hozzanak, azaz járuljanak hozzá egy adott SDG tényleges teljesüléséhez. Az INTOSAI tagszervezetei, azaz az egyes számvevőszékek úgynevezett teljesítményellenőrzés keretében tudják objektíven értékelni, hogy saját országuk fenntartható fejlődést szolgáló programjai eredményesek voltak-e. Ennek azonban az a feltétele, hogy az eredmény mérésére megbízható indikátorok álljanak rendelkezésre. A számvevőszéki teljesítményellenőrzés módszertana az eredményességet a kitűzött célok eléréseként határozza meg. A célokat mindig az adott program jóváhagyójának kell meghatározni, és neki kell rögzítenie azokat az indikátorokat is, amelyek segítségével a számszerű célok elérésének a mértéke megállapítható. Az ENSZ eleget tett ennek a követelménynek, és minden SDG-hez számszerű indikátorokat rendelt. Az egyes számvevőszékek azonban csak saját országaik programjait értékelhetik, és az értékelt programoknak az ENSZ fenntartható fejlődési céljaihoz való hozzájárulása csak akkor lesz megállapítható, ha a nemzeti programok eredményességét mérő indikátorok megegyeznek, vagy nagyfokú hasonlóságot mutatnak az SDG-hez rendelt indikátorokkal. Ez feltétele annak is, hogy több számvevőszék közös (koordinált) ellenőrzést folytasson le egy-egy SDG megvalósítása, összehasonlító értékelése érdekében. Az azonos témakörben, közel azonos módszerrel párhuzamosan több országban végzett ellenőrzések nemcsak az eredmények objektív nemzetközi összehasonlítását teszik lehetővé, hanem az ellenőrzés során feltárt jó gyakorlatok megosztását is.

Az ENSZ a fenntartható fejlődési célok elfogadásával a nemzeti és nemzetközi indikátorok harmonizációját nem írta elő az egyes országok gazdasági, szociális, társadalmi és környezeti eltérései miatt. Az aláíró országok ezért bizonyos indikátorok esetében úgynevezett helyettesítő indikátorokat alkalmaznak,

amelyek az adott célban történő állapotváltozást jól jellemzik, ugyanakkor a nemzeti szinten releváns területekre vonatkoznak. További kihívást jelent, hogy egy szakpolitikai stratégia egészét egy az egyben nem lehet ellenőrizni, hanem csak a stratégia megvalósítását szolgáló programok eredményességét lehet ellenőrzés révén értékelni. A három szintet az 5. ábra szemlélteti.

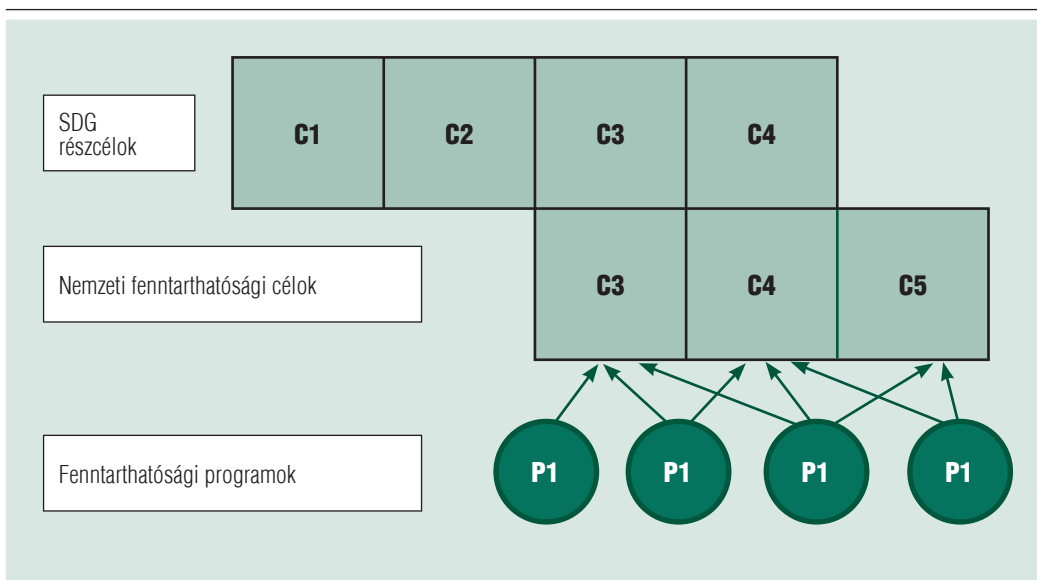
Az ÁSZ kidolgozott egy módszert, amelynek segítségével a nemzetközi (köztük az ENSZ által meghatározott), a nemzeti és a programszintű indikátorok konzisztenciája viszonylag egyszerűen feltárható és bemutatható. A módszer középpontjába egy mátrix került (lásd a 6. ábrát), amelyből – a kitöltést követően – kiolvasható, hogy az indikátorok közötti azonosságok, de legalábbis hasonlóságok lehetővé teszik-e annak ellenőrzését, hogy a hazai programok milyen mértékben járultak hozzá egy tetszőleges ENSZ fenntartható fejlődési cél rész céljainak megvalósulásához.

A nemzetközi (esetünkben az ENSZ keretei között kinyilvánított), a nemzeti és programszinten a rész célok egyezősége az ellenőrizhetőség alapvető feltétele. Így a mátrix oszlopaiban az adott fenntartható fejlődési célhoz tartozó rész célok kerülnek feltüntetésre. Az ábráról leolvasható, hogy a bemutatott esetben a c3, a c4 és a c5 rész célok voltak azok, amelyek nemzetközi, nemzeti és programszinten is kitűzésre kerültek. A c1 rész cél magyar szempontból irreleváns, ezért a nemzeti rész célok között nem szerepel. A c2 rész cél megjelenik a nemzeti célok között is, de a fejlesztési program konkrét célkitűzései közé nem került be. A c6 és a c7 célok nem tartoznak a nemzetközi szint rész céljai közé, ezek csak hazai szempontból fontosak.

A mátrixnak a célok alatti három sorában, az egyes célokhoz rendelt feltüntetettük a nemzetközi, a nemzeti, illetve a programszintű indikátorokat. Az azonos tartalmú indikátorokat azonos sorszámmal láttuk el. Ily módon

5. ábra

**A FENNTARTHATÓSÁGI CÉLOK ÉS A PROGRAMOK KAPCSOLATRENDSZERE EGY ADOTT SDG ESETÉN**



Forrás: saját szerkesztés

6. ábra

**EGY FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI CÉL MEGVALÓSULÁSA NEMZETKÖZI ÉS HAZAI ELLENŐRIZHETŐSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSÁT SEGÍTŐ MÁTRIX**

Megnevezések	Nemzetközi szint (ENSZ)															
	Nemzeti szint															
	Programszint															
Részcélok	c1		c2		c3			c4		c5		c6		c7		
Nemzetközi indikátorok	I11	I12	I21	I22	I31	I32	I33	I41	I42	I51						
Nemzeti indikátorok			I21	I23	I31	I32	I34	-	I42	I52	I61	I62	I63			
Programszintű indikátorok					I31	I35	-	I41	I42	I51	I61	I64	-	I71	I72	
Ellenőrizhetőség	Nem releváns		E	N	L	E P	N	R P	L	R P	H	P	N	P	P	

Forrás: Pulay et al. (2020) 8. oldal

a mátrixból kiolvasható, hogy melyek azok a részcélok, amelyeknek a megvalósulását nemzetközi, nemzeti és programszinten ugyanazzal az indikátorral mérik. Az ábra szerinti esetben két ilyen indikátort láthatunk, nevezetesen az I31, az I42 indikátorokat. Következésképpen a c3 és a c4 az a két rész cél, amelyeknél egy közös indikátor alapján lefolytatható a hazai programnak a nemzeti és nemzetközi részcéllal való hozzájárulását értékelő ellenőrzés. Ezt a mátrix utolsó sorában L betűvel (lefolytatható) jelöltük. Az R betű a részleges ellenőrizhetőséget jelenti. Ez akkor áll fenn, ha csak a nemzetközi és a programszintű indikátor azonos. Ilyenkor ugyanis értékelni lehet, hogy a hazai program mennyiben járult hozzá a nemzetközi fenntarthatósági rész cél eléréséhez. Azonos tartalmú nemzeti indikátor azonban nincsen, következésképpen az ellenőrzés nem tudja megállapítani, hogy a teljes magyarországi fejlődés – ami nemcsak az ellenőrzött program eredményességén múlik – mennyiben járult hozzá a nemzetközi indikátor javulásához.

Azt az esetet, amikor a nemzetközi és a nemzeti indikátor azonos, de velük azonos programszintű indikátor nincs, E betűvel jelöltük, ami az elemezhetőségre utal. Ez azt jelenti, hogy a magyarországi adatgyűjtés alapján az ÁSZ be tudja kérni a magyar adatot a Központi Statisztikai Hivaltól vagy más illetékes szervezettől, de konkrét ellenőrzési bizonyítékokkal nem rendelkezik majd. Egy nemzetközi koordinált ellenőrzés esetében ennek is van jelentősége, mivel a közös ellenőrzési jelentésnek (tanulmánynak) többnyire fontos részét képezi a résztvevő országok összehasonlítható mutatószámainak a prezentálása.

Az ÁSZ számára releváns az az eset is, amikor csak a nemzeti és a programszintű indikátor azonos, hiszen ez a tisztán hazai ellenőrzés egy fontos feltételének a meglétét jelenti. Ezért H betűvel jelöltük ezt az esetet. A P betű azt jelzi, hogy az adott program ellenőrzéséhez rendelkezésre áll indikátor, ami a program

teljesítményellenőrzésének alapvető feltétele. Ugyanakkor a program eredményességéből a nemzeti vagy nemzetközi fenntarthatósági célok megközelítésére vonatkozóan nem lehet majd számszerűen megalapozott megállapítást tenni. Az N betű annak a jele, hogy az indikátorok hiánya, vagy azok különbözősége miatt az ellenőrzés lefolytatásának egy alapvető feltétele sem áll fenn.

A következő hónapokban az ÁSZ az összehasonlítható indikátorok rendelkezésre állását több SDG esetében is feltárja majd, és ennek alapján meg tudja határozni, hogy mely SDG-rész célok esetében vannak meg a feltételei annak, hogy a magyar programoknak az adott SDG megvalósításához való hozzájárulását számvevőszéki ellenőrzéssel értékelni lehessen.

Az Állami Számvevőszék tevékenységében eddig is kiemelt helyet foglalt el a fenntartható fejlődést szolgáló programok ellenőrzése. Többek között ellenőrizte a gyermekvédelmet, a felsőoktatást, a levegő tisztaságával kapcsolatos intézkedések végrehajtását, a nemzeti parkok gazdálkodását, a hulladékgazdálkodást, a parlagfü elleni védekezést. Az ÁSZ ellenőrzéseivel és tanácsadó tevékenységeivel a legszélesebb körben a 16. SDG-hez tartozó 16.5 „*Jelentősen visszaszorítjuk a korrupció és a vesztegetés minden formáját*” és 16.6 „*Hatékony, elszámoltatható és átlátható intézményeket alakítunk ki minden szinten*” rész célok megvalósítását segítette elő. Példaként említhetjük a 2011 óta évente elvégzett integritásfelmérést, és a költségvetési szervek és önkormányzatok integritási kontrolljai kiépítettségének, működtetésének széleskörű ellenőrzését.

2020. szeptember 9–11. között az Állami Számvevőszék megrendezte a IX. EUROSAI – OLACEF konferenciát, amelynek egyik témája az Agenda 2030 célok implementálása volt, különös tekintettel a járványhelyzetre. A konferencia következtetését az alábbiakban foglalhatjuk össze.



▶ A COVID-19-járvány a fenntartható fejlődési célok megvalósítása szempontjából jelentős kockázatot hordoz. A pandémia hatására arra lehet számítani, hogy a fenntartható fejlődési célok megvalósításában lassulás lesz érzékelhető, különösen a szegényebb és a járvány által leginkább érintett országokban.

▶ A COVID-19-megbetegedések megelőzése érdekében bevezetett, illetve kialakult új normák arra is serkentik a szervezeteket, hogy vegyék fel a lépést a digitalizációval, legyenek befogadók az újdonságokkal és ne hátráljanak meg az akadályok láttán.

▶ A pandémia első hatása a világ fejlődésének lassulása volt, azonban megfelelő technológiai felzárkózással és hozzáállással a következő időszakban gyors fejlődést érhetünk el. Fontos, hogy megállapítsuk a pandémia globális, valamint országos hatását a fenntartható fejlődési célokra vonatkozóan.

▶ A járvány megváltoztathatja a közpolitikai alapelveket, ami hatással lesz az SDG-kre. Ebből kifolyólag a számvevőszékeknek fontos lenne megvizsgálni, hogy a pandémia által kialakult új elvek és a szakpolitikai döntések hosszú távú hatásai mennyire vannak összhangban a fenntartható fejlődési célokkal. E célok elérése érdekében a számvevőszékek egyik legfontosabb feladata, hogy elősegítsék és ellenőrizzék, hogy a világjárvány okozta gyors politikai döntéshozatalok során figyelembe veszik-e a döntéshozók a fenntartható fejlődési célokat.

## FENNTARTHATÓSÁG A KÖLTSÉGVETÉSBEN

Nyilvánvaló, hogy a SDG-k elérése azon áll vagy bukik, hogy az ennek érdekében készített különféle programok, stratégiák finanszírozása az országok költségvetésében megjelenik-e. Ezért a célok elérését monitorozó szervezetek nagy figyelmet szentelnek e kérdésnek.

A közelmúltban két nemzetközi össze-

hasonlítást tartalmazó tanulmány is megjelent, amelyek a fenntartható fejlődési célokat szolgáló stratégiáknak az országok költségvetéseibe történő integrálását értékelték. Az első az Európai Parlament *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward* (A fenntartható fejlődési célok megvalósításának európai megközelítése: jó gyakorlatok és előre vivő utak) című tanulmánya azt vizsgálta, hogy az EU-tagállamok integrálják-e az ENSZ fenntartható fejlesztési célokat a nemzeti stratégiákba, illetve a fenntartható fejlesztési célok megjelennek-e a költségvetési folyamatokban. Az Európa Parlament tanulmánya tíz országot nevesít, amelyek közvetlenül vagy közvetve összekapcsolták az SDG-eket a költségvetésükkel.

Az IDDRI (*Institut du développement durable et des relations internationales*)<sup>7</sup> *Integrating SDGs into national budgetary processes* című elemzése az ENSZ fenntartható fejlődési céloknak a nemzeti költségvetésbe történő adaptálásáról értekezik, több országot is említve jó példaként (IDDRI 2018).

Itt azonban szükséges megjegyeznünk, hogy a SDG-eket kinyilvánító ENSZ-határozat – a célok melletti közös elköteleződés hangsúlyozása mellett – nem várja el a tagállamoktól, hogy egy az egybe valósítsák meg mind a 169 célkitűzést. Ellenkezőleg a hivatkozott ENSZ-határozat 21. pontja így fogalmaz: „21. ... Mindannyian azon fogunk dolgozni, hogy megvalósítsuk a Programot mind a saját országunkban, mind regionális és globális szinten, figyelembe véve a különböző nemzeti sajátosságokat, lehetőségeket és a fejlődés szintjét, valamint tiszteletben tartva a nemzeti stratégiákat és prioritásokat. Tiszteletben tartjuk az államok politikai mozgásterét a tartós, befogadó és fenntartható fejlesztés területén ...”. Minden tagállam maga határozhatja meg, hogy a 169 célkitűzés közül, hogy melyek a relevánsak a számára, és ezek megvalósítása érdekében milyen progra-



mekat valósít meg, figyelembe véve az ENSZ-határozat általános alapelveit (például emberi jogok tiszteletben tartása, a kiszolgáltatott emberek helyzetbe hozása<sup>8</sup>).

Következésképpen egy kétlépcsős folyamatról van szó. Első lépésben az adott ország helyzete és prioritásai alapján a nemzeti fenntartható fejlődési célokat szükséges meghatározni, összhangban az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival. A második lépésben kerülhet sor a nemzeti fenntartható fejlődési célokat megvalósító programok finanszírozásához szükséges előirányzatok beépítésére a központi költségvetésbe. Több más országhoz hasonlóan Magyarország már az SDG-k ENSZ általi kinyilvánítása előtt meghatározta a saját fenntartható fejlődési stratégiáját. A magyar Országgyűlés 2013-ban, azaz két évvel az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak meghirdetése előtt elfogadta Magyarország 2012–2024 évekre kiterjedő Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáját. A Keretstratégia négy erőforrást különböztet meg: emberi, társadalmi, természeti és gazdasági erőforrásokat. A Keretstratégia a négy nemzeti erőforráshoz 34 stratégiai célt és 77 eszközcélt határozott meg. Ezért a kérdés úgy merül fel, hogy az SDG-k meghirdetése, és Magyarország ezek megvalósítása iránti magas szintű elköteleződése milyen mértékben indokolja a korábbi célkitűzések kiegészítését, módosítását.

Magyarországon ezt a feladatot a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT)<sup>9</sup> végezte el, összhangban azzal, hogy az NFFT feladatának tekinti a hazai fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégia rendszeres megújításának és végrehajtásának elősegítése mellett az SDG-k megvalósításának előmozdítását is. Az NFFT két évente előrehaladási jelentésben számol be a társadalomnak és az Országgyűlésnek a Keretstratégia végrehajtásáról. Az NFFT a 2015 decemberében elfogadott első előrehaladási jelentésének 2. számú mellékletében összevetette a Keretstratégia céljait az

ENSZ fenntartható fejlődési céljaival. Azt alapította meg, hogy az ENSZ-dokumentum 169 célkitűzése közül 83 tartozik a Keretstratégia hatáskörébe, és ezek jól korrelálnak a Keretstratégia céljaival. Az NFFT által 2017-ben és 2019-ben elfogadott második, illetve harmadik előrehaladási jelentések külön mellékletben értékelik, hogy Magyarországon milyen mértékben sikerült megközelíteni a releváns SDG-ket. A mellékletek címe: Magyarországi helyzetkép az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai szerint.

Ide kapcsolódik, hogy az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója 2017-ben elvi állásfoglalást adott ki az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról. Az állásfoglalás az elvi megalapozás mellett egészen konkrét javaslatokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen fejlesztéseket lenne szükséges végrehajtani egyes SDG-k magyarországi megvalósítása érdekében.

A hivatkozott ENSZ-határozat elfogadása után kormányzati szinten is létrejött egy koordinációs mechanizmus a szaktárcák és a hazai végrehajtás összehangolásáért felelős Külgazdasági és Külügyminisztérium részvételével, a már korábban is működő Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés Koordinációs Tárcaközi Koordinációs Bizottságok keretei között. 2018-ban a kormány elkészítette első önkéntes nemzeti jelentését a SDG-k magyarországi végrehajtásáról. Ennek előkészítésére egy új platformot hoztak létre, amely a kormányzati szereplőkön kívül magában foglalta a Központi Statisztikai Hivatal és a civil szervezetek, a tudományos élet és a privát szektor képviselőit. Az önkéntes jelentés mintegy 50 oldal terjedelemben sorolja fel azokat az intézkedéseket, amelyeket a magyar állam tett a SDG-k megvalósítása érdekében. Mindez azt mutatja, hogy a Magyarország számára rele-

váns fenntartható fejlődési célok megvalósítására törekvés jelen van a szaktárcák működésében.

## A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉST SZOLGÁLÓ STRATÉGIÁK FINANSZÍROZÁSÁNAK BEAZONOSÍTHATÓSÁGA MAGYARORSZÁG KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSÉBEN

Az Országgyűlés már a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI.14.) OGY határozatában felkérte a kormányt, hogy a kidolgozásra kerülő terveket, stratégiai és szakmapolitikai dokumentumokat a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégiával összhangban készítse el, illetve a megújításra kerülő programokat annak figyelembevételével dolgoztassa át. A stratégiák a kijelölt ágazatban megvalósítandó cselekvéseket foglalják össze, amelyek országgyűlési vagy kormányhatározatban jelennek meg.

A kormányzati stratégiai irányítás alapelveit, eljárási szabályait a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet határozza meg, amely alapján a stratégiai gondolkodás a szervezeti működés alapvető elemévé vált. A rendelet 1. számú mellékletének 7. pontja alapján az elfogadott stratégiai tervdokumentumot a felelős az elfogadást követően azonnal közzéteszi a honlapján.

A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) kormányrendelet 39. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján a miniszterek – a jogszabályban, valamint kormányhatározatban meghatározott – feladatkörükben előkészítik a stratégiai dokumentumokat és az ezek végrehajtására vonatkozó programokat, továbbá koordinálják azok megvalósítását.

E többemű szabályozás nyomán számos a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó stra-

tégiai dokumentum született. Az ÁSZ 2019-ben 59 olyan ágazati vagy funkcionális stratégiát azonosított, amely hozzárendelhető a Keretstratégia céljaihoz. Minden ágazati stratégia végrehajtásának megvannak a kormányzati felelősei, akik egyúttal irányító szervei a központi költségvetés valamely fejezetének is. Így elvileg biztosított az összhang a stratégiák finanszírozása és a központi költségvetés között, mivel a miniszterek a saját költségvetési fejezetükbe be tudják tervezni azokat az előirányzatokat, amelyek az általuk koordinált stratégiák megvalósításához szükségesek. Ezt a feladatot általában meghatározzák a stratégiák végrehajtásának cselekvési terveit jóváhagyó kormányhatározatok is. Magyarországon jelenleg nincs olyan jogszabályi előírás, amely alapján a kormányzati stratégiák végrehajtásához kapcsolódó forrásokat és/vagy a fenntartható fejlődési célokat a központi költségvetésnek – látható módon – tartalmaznia kellene. Ily módon előfordulhatott, hogy a stratégiák végrehajtásához szükséges pénzügyi források valamilyen többcélú előirányzat részeként, külön címként vagy alcímként nem nevesítve kerültek be adott költségvetési fejezetbe. Az is megtörténhetett, hogy az illetékes miniszter által betervezett előirányzatok részben vagy egészben áldozatul estek a költségvetési egyeztetéseknek, azaz nem jutott rájuk elég pénz.

2018. november 24-én hatályba lépett az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV törvény (Áht.) 22. § (3) bekezdés *c*) pontja, amely előírja, hogy a „Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat indokolásában ismerteti a középtávú költségvetési tervezés részeként a fő kormányzati politikák hosszú távú fenntarthatóságának felmérését, a közvetlen hosszú távú hatással rendelkező szakpolitikák bemutatásával, így különösen bemutatja az állami nyugdíj, egészségügyi, oktatási és egyéb korfüggő kiadások hosszú távú alakulását”. Az Áht. módosítása a fenntartható fejlődési célok költségvetésben történő megjelenítésének az irányába

mutatóan segítheti a hazai kormányzati politikák/stratégiák hosszú távú fenntarthatóságának elemzését és ellenőrzését.

Az Országgyűlés a 18/2013. (III. 28.) OGY határozatának 2. pontjában megerősítette, hogy a Keretstratégiában foglalt, a magyar nemzet hosszú távú sikeres fennmaradását célzó alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a költségvetés elfogadásakor és a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban folyamatosan érvényre kell juttatni. Ezért a számvevőszék egy elemzés keretében megvizsgálta, hogy a kormányzat által jóváhagyott, a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó ágazati és funkcionális stratégiákban megfogalmazott célkitűzések, intézkedések megvalósítását szolgáló előirányzatok megtalálhatók-e, beazonosíthatók-e a 2019. évi központi költségvetésben. Három stratégia került kiválasztásra: a Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030 (a továbbiakban: erdőstratégia), a Második Éghajlatváltozási Stratégia (a továbbiakban: NÉS-2) és a Nemzeti Vízstratégia (a továbbiakban: vízstratégia).

Az elemzés feltárta, hogy a kiválasztott három stratégiában meghatározásra kerültek az elérendő célok, az ehhez, illetve a fejlesztésekhez szükséges támogatások, amelyek fedezeteként hazai költségvetési és uniós forrásokat jelöltek meg. A továbbiakban egyenként bemutatjuk, hogy a három stratégia célkitű-

zéseinek megvalósítását szolgáló költségvetési előirányzatok milyen módon és mértékben jelentek meg a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. L. törvényben.

**AZ ERDŐSTRATÉGIÁBAN** megjelölt tíz célterület közül, két célterület („Erdőfelújítás, erdők a klímaváltozásban”, valamint „Fenntartható erdőgazdálkodás, erdészeti környezeti nevelés”) a központi költségvetésben jogcímként nevesítésre került (lásd a 4. táblázatot). Emellett az erdőstratégia egy másik célterületéhez, az állami erdőgazdálkodás fejlesztéséhez a központi költségvetésből két jogcímcsoport kapcsolódott: az állami erdőgazdálkodási társaságok tökémelése, valamint szakmai feladatainak támogatása.

**A NÉS-2.** a stratégia megvalósításának hazai forrásaként a szén-dioxid-kvótabevételt, a Zöld Beruházási Rendszert, a Zöldgazdaság Finanszírozási Rendszert és a Gazdasági Zöldítési Rendszert nevesítette. Ezek önálló jogcímcsoportként megjelentek a 2019. évi központi költségvetésben (lásd az 5. táblázatot).

**A VÍZSTRATÉGIÁBAN** felsorolásszerűen meghatározott hazai forrásokból finanszírozandó feladatok: a Dunántúli-középhegységben a karsztvízszint visszaemelkedése miatti ve-

4. táblázat

#### ■ AZ ERDŐSTRATÉGIÁBAN MEGNEVEZETT HAZAI FORRÁSOK 2019. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSBE

Az erdőstratégiában megnevezett hazai források	Költségvetés	
	Bevétel	Kiadás
Erdőfelújítás, erdők a klímaváltozásban		XII. Agrárminisztérium fejezet, 20. cím 5. alcím 6. jogcímcsoport 3. jogcímszám
Fenntartható erdőgazdálkodás, erdészeti környezeti nevelés		XII. Agrárminisztérium fejezet, 20. cím 5. alcím 6. jogcímcsoport 4. jogcímszám

Forrás: saját szerkesztés a 2019. évi központi költségvetés alapján

**A NÉS-2-BEN MEGNEVEZETT HAZAI FORRÁSOK 2019. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSBE**

A NÉS-2-ben megnevezett hazai források	Költségvetés	
	Bevétel	Kiadás
Zöld Beruházási Rendszer	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 21. cím 3. alcím 3. jogcímcsoport Kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételek	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 20. cím 35. alcím 7. jogcímcsoport Zöld Beruházási Rendszer végrehajtásának feladatai
Zöldgazdaság Finanszírozási Rendszer	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 21. cím 3. alcím 3. jogcímcsoport Kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételek	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 20. cím 35. alcím 4. jogcímcsoport Zöldgazdaság Finanszírozási Rendszer
Gazdasági Zöldítési Rendszer	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 21. cím 3. alcím 3. jogcímcsoport Kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételek	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 20. cím 35. alcím 4. jogcímcsoport

Forrás: Saját szerkesztés a 2019. évi központi költségvetés alapján

szélyhelyzet elhárítása; a vízbázisok biztonságba helyezése, kompenzációs intézkedések; a víziközműhálózati rekonstrukció, a monitoring rendszer fejlesztése és működtetése.

A megfogalmazott feladatokhoz a központi költségvetésben nem határozták meg részletesen, beazonosíthatóan a rendelkezésre álló forrást, valamint annak összegét sem. A 2019. évi központi költségvetés fejezeti indoklása azt tartalmazza, hogy a vízstratégiában megfogalmazott célok elérése érdekében az Országos Vízügyi Főigazgatóság szakmai irányítása mellett a vízügyi igazgatóságok végzik a vízgazdálkodási létesítmények üzemeltetési, fenntartási és fejlesztési feladatait

Az egyes stratégiákhoz kapcsolódó fejlesztések jelentős része köthető uniós forrásokhoz. A három stratégiában az Uniós Fejlesztések fejezeti kezelésű előirányzatai közül a 2014–2020 közötti kohéziós politikai Operatív Programok, illetve a Vidékfejlesztési Program került megnevezésre. Ezeket az előirány-

zatokat a 2019. évi központi költségvetés XIX. Uniós Fejlesztések fejezete tartalmazza, azonban az előirányzatok nem kerültek célok szerint megbontásra. A XIX. Uniós Fejlesztések fejezete szöveges indoklása az operatív programokon belül az előirányzatokat prioritásonként felsorolja. Ezek azonban több stratégiai célhoz is kapcsolódhatnak.

Az operatív programok éves fejlesztési keretét kormányhatározat tartalmazza, amelyben meghatározzák az adott évben meghirdetendő vagy már meghirdetett felhívásokat, a konstrukció címét, a rendelkezésre álló forráskeretet és a meghirdetés tervezett időpontját. Elvileg tehát nem lenne akadálya annak, hogy a központi költségvetés is nagyobb részletezettséggel mutassa be, hogy az összevont előirányzat milyen célokra kerülhet felhasználásra. Ez elsősorban az átláthatóság javítását szolgálná, és nem szüntetné meg a kormánynak azt a jogát, hogy indokolt esetben az előirányzatok között átcsoportosításokat hajtson végre.

A három stratégia hazai és uniós forrásainak áttekintését követően megállapítható, hogy az egyes stratégiák, illetve a stratégiákban meghatározott célok nem vagy csak részben jelennek meg a központi költségvetésben. A stratégiákban megfogalmazott célok eléréséhez szükséges pénzügyi források jelentős mértékben operatív programokhoz kapcsolódnak, azonban az operatív programokból nem ítéhető meg konkrétan az adott stratégiához kapcsolódó támogatások összege.

A központi költségvetésben egyértelműen nincsenek hozzárendelve/nevesítve az egyes stratégiákban megfogalmazott intézkedések megvalósítását szolgáló hazai/uniós források pénzösszegei. A központi költségvetés számadataiból nem látható, hogy a stratégiákban foglalt célkitűzések megvalósulásának elősegítése érdekében mennyi hazai és uniós forrásban részesültek a stratégiák felelősei. Az egyes stratégiák kapcsolódnak és átfedésben is vannak egymással, amely nehezíti az elkülönített kimutatást, a források közötti megosztást.

## A FENNTARTHATÓSÁGI CÉLOKAT SZOLGÁLÓ KÖLTSÉGVETÉSI ELŐIRÁNYZATOK MEGJELENÍTÉSÉNEK ÉS ELLENŐRZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

A nemzetközi jó gyakorlatok a fenntartható fejlődési célok megvalósítását szolgáló stratégiák és a központi költségvetési előirányzatok egyértelmű és átlátható összekapcsolására többféle megoldási lehetőséget kínálnak. Az egyes stratégiák megvalósítását szolgáló pénzeszközök megjeleníthetők:

- az éves központi költségvetésben,
- a középtávú költségvetési keretben,
- külön költségvetési dokumentumban,
- a közpénzügyi portálon.

Melyeket célszerű ezek közül Magyarországon megvalósítani? Mindegyik jó gyakorlatnak megvan a maga erőssége. A fenntarthatósági

stratégiákat szolgáló pénzeszközök megjelenítése az éves központi költségvetésben növeli az átláthatóságot és elszámoltathatóságot. A felsoroltak közül ez az egyetlen megoldás, amely jogi relevanciával bír. Az Áht. hivatkozott módosítása megnyitotta az utat abba az irányba, hogy az éves költségvetési törvényjavaslat indoklásában a hosszabb távú kötelezettségek is megjelenjenek. Ennek mintájára megvalósítható lenne a központi költségvetési törvényjavaslat indoklásának kiegészítése egy olyan melléklettel, amely rendszerezetten mutatja be a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó stratégiák megvalósítását szolgáló költségvetési előirányzatokat.

A fenntartható fejlődéshez kapcsolódó stratégiák megvalósítása tipikusan több éven átnyúló programok végrehajtását igényli. Következésképpen indokolt, hogy e programok költségvetési fedezete ütemezetten és átlátható módon megjelenjen a középtávú költségvetési kereteket kijelölő kormányhatározat dokumentációjában.

A stratégiákat szolgáló pénzeszközök külön költségvetési dokumentumban történő megjelenítésével az érintett előirányzatok rendszerezetten, több szempont szerint csoportosítva mutathatók ki. Ez nem feltétlenül jelent önálló megoldást, mivel egy ilyen dokumentum részét képezheti mind az éves központi költségvetési törvényjavaslat indoklásának, mind pedig a középtávú költségvetési keret számítási anyagának. A dokumentum egyúttal alapjául szolgálhat a „polgárok költségvetése” vonatkozó részének elkészítéséhez is.

A fenntartható fejlődési stratégiákat szolgáló költségvetési előirányzatoknak a közpénzügyi portálon történő megjelenítése lehetővé tenné, hogy a fenntartható fejlődés egésze vagy valamely összetevője (például természetvédelem, klímavédelem) iránt érdeklődő és elkötelezett állampolgárok közvetlenül győződjenek meg arról, hogy a kormányzat fontosnak tartja a fenntarthatósági célok megvalósítását, és e célokra a központi költségvetésből jelen-

tős összegeket fordít. A nemzetközi jó gyakorlatok mindegyikét célszerű Magyarországon is megvalósítani.

A fenntartható fejlődési célok megvalósítását szolgáló stratégiáknak a központi költségvetési törvényben történő rendszerezett megjelenítésének a teljesülését – az ÁSZ legfőképp a költségvetési törvényjavaslat véleményezésénél általa kiválasztott stratégiák esetében értékelheti.

A költségvetés átláthatóságát jelentősen javítja a költségvetés dokumentumaiban sze-

replő információk megfelelő szerkezete, részletezettsége, kereshetősége. Ha a fenntartható fejlődést szolgáló stratégiák esetében az átláthatóság ily módon is megnyilvánul, akkor az Országgyűlés és az állampolgárok jobb tájékoztatását egyaránt szolgálja. A fenntartható fejlődési célokat szolgáló stratégiák tényleges megvalósulása érdekében jó megoldás lenne az, ha ezek forrásai mind a középtávú költségvetési keretben, mind az éves költségvetésben átlátható és elszámoltatható módon megjelenének.

#### JEGYZETEK

<sup>1</sup> 16. SDG: A fenntartható fejlődés érdekében békés és befogadó társadalmakat alakítunk ki, mindenkinek biztosítjuk a jogorvoslatot és törvény előtti egyenlőséget, és a kormányzás minden szintjén hatékony, elszámoltatható, befogadó intézményeket építünk ki. A kapcsolódó részcélok közül a számvevőszékek elsősorban a 16.5 „Jelentősen visszaszorítjuk a korrupció és a vesztegetés minden formáját” és a 16.6 „Hatékony, elszámoltatható és átlátható intézményeket alakítunk ki minden szinten” megvalósítása érdekében tudnak sokat tenni.

<sup>2</sup> Magyarul 2000-ben adta ki a KJK-KERSZÖV A kormányzati szektor gazdaságtana címmel.

<sup>3</sup> Birtokunkban az 1899-ben megjelent negyedik kiadás van, így az idézetek is ebből a kiadásból származnak.

<sup>4</sup> adófizető (járadékfizető)

<sup>5</sup> Az eredeti angol szöveg a következő: „public debt can be regarded as sustainable when the primary balance needed to at least stabilize debt under both the baseline and realistic shock scenarios is economically and politically feasible, such that the

level of debt is consistent with an acceptably low rollover risk and with preserving potential growth at a satisfactory level. Conversely, if no realistic adjustment in the primary balance—i.e., one that is both economically and politically feasible—can bring debt to below such a level, public debt would be considered unsustainable.”

<sup>6</sup> Szűkebb értelmezésben hitelképes és az adósságszolgálat teljesítésére képes.

<sup>7</sup> Egy párizsi székhelyű nemzetközi kutató műhely és platform.

<sup>8</sup> A magyar kormány első önkéntes jelentése az SDG-k magyarországi megvalósulásáról szintén kiemeli ezen alapelvek fontosságát.

<sup>9</sup> Az NFFT 2008. október 10-én alakult meg ötpárti konszenzussal az Országgyűlés kezdeményezésére, annak tanácsadó, érdekegyeztető szerveként. A Tanács elnöke az Országgyűlés mindenkori elnöke. Tagjait az OGY határozatban szereplő társadalmi csoportok adják. Az NFFT tagjai a kormány, a politikai pártok, a tudományos élet, gazdasági érdekképviselők, valamint a civil és egyházi szervezetek delegáltjai.



IRODALOM

- BAJNAI Zs., BENEDEK M., NÉMETH I., POMÁZI O., SZUDI F.-NÉ (2018). Eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés? Állami Számvevőszék, [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikacio/Elemzesek\\_tanulmanyok/2018/adossagrendezes\\_elemzes.pdf?ctid=1237](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikacio/Elemzesek_tanulmanyok/2018/adossagrendezes_elemzes.pdf?ctid=1237) (Letöltve: 2020. november 23.)
- BENCZES I., KUTASI G. (2010). A költségvetési politika fenntarthatósága és a szabályalapú gazdaságpolitika. *Köz-gazdaság*, 5 (2), 59–74. oldal
- BURNSIDE, C. (2005). *Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis*. In: *Fiscal Sustainability in Theory and Practice (Handbook)* Ed. Burnside Craig World Bank Washington
- CROCE, E., JUAN-RAMON, H. V. (2003). Assessing Fiscal Sustainability: a Cross-Country Comparison. International Monetary Fund Working Paper. no. 145. Washington D.C.
- DOMOKOS L. (2012). Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly* 57 (2), 165–173. oldal
- DOMOKOS L. (2014). A költségvetési konszolidáció eredményei és kockázatai. 52. Közgazdász Vándorgyűlés, Nyíregyháza, 2014. szeptember 6.
- DOMOKOS L., PULAY GY., PONGRÁCZ É., PETŐ K. (2015). Az Állami Számvevőszék szerepe az államháztartás stabilitásának megteremtésében *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 60 (4), 427–443. oldal
- GÉBERT J. (2015). Mit is kell fenntartani? Fenntarthatóság a képességszemlélet perspektívájából. *Közgazdasági Szemle*, LXII. évf. 972–989. oldal
- KAUTZ Gy. (1868). *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*. Heckenast Gusztáv, Pest
- KAUTZ Gy. (1872). *A pénzügytan rendszere*. Heckenast Gusztáv, Pest
- MARISKA V. (1899). *Az államgazdaságtan kézikönyve*. (negyedik kiadás) Franklin Társulat, Budapest
- PÁPA L., VALENTINYI Á. (2008). Költségvetési fenntarthatóság. *Közgazdasági Szemle* 55 (5), 395–426. oldal
- PULAY Gy. (2013). *A költségvetési gazdálkodás és tervezés (költségvetési adótervezés) nemzetközi gyakorlata – OECD költségvetési alapelvei, az EU költségvetési irányelvei, az EU kis tagállamainak költségvetési gazdálkodási gyakorlata*. In: Lentner Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és államháztartástan II*. 181–201. oldal, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest
- PULAY Gy. SIMON J. (2020). A közpénzügyi gazdálkodás teljesítményének mérése. *Pénzügyi Szemle* 65. évf. (Különszám) 23–43. oldal, [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_k\\_1\\_2](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_1_2)
- PULAY Gy., PÉTER Á., MELCHER I. (2020). A nemzetközi, nemzeti és a programszintű teljesítménymutatók összhangjának vizsgálata a 6. „Tiszta víz és alapvető köztisztaság” fenntartható fejlődési cél tekintetében. Állami Számvevőszék, [https://www.asz.hu/storage/files/files/Elemzesek/2020/viz\\_elemzes\\_20200320.pdf?ctid=1296](https://www.asz.hu/storage/files/files/Elemzesek/2020/viz_elemzes_20200320.pdf?ctid=1296) (Letöltés 2020. november 11.)
- STIGLITZ, J. (2000). A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK-KERSZÖV
- TÓTH G. Cs. (2014). A költségvetés fenntarthatóságát mérő mutatók előrejelző képessége. *Pénzügyi Szemle*, 59 (4), 544–561. oldal



A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra is kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (2018). <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18168-2R.pdf> (letöltve: 2020. október 27.)

Állami Számvevőszék (2019). Az adósságcsökkentés fenntarthatósága. [https://asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2019/az\\_adossagcsokkentese\\_fenntarthatosaga.pdf?ctid=1259](https://asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2019/az_adossagcsokkentese_fenntarthatosaga.pdf?ctid=1259) (letöltve: 2020. október 26.)

Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója (2017). Elvi állásfoglalás az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-e&q=Elvi+%C3%A1ll%3%A1sfoglal%C3%A1s+az+ENSZ+fenntarthat%C3%B3+fejl%C5%91d%C3%A9si+c%C3%A9ljainak+hazai+megval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1s+szempontj%C3%A1b%C3%B3l+fontos+egyeb+ombudsmani+javaslatokr%C3%B3l> (Letöltve: 2020. november 11.)

ENSZ (1987). Brundtland report: Our common world, Oxford University Press

ENSZ (2015). Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat (Magyar fordítás és kiadás Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK)

Európai Bizottság (2017). Az európai szemeszter tematikus tájékoztatója – az Államháztartás fenntarthatósága

Európai Bizottság (2019). Fiscal Sustainability Report 2018. [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en) (Letöltés 2020. október 30.)

Európai Bizottság (2020): Debt Sustainability Monitor [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en) (Letöltve: 2020. október 30.)

Európai Parlament (2019): Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward, [www.europarl.europa.eu/.../DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation](http://www.europarl.europa.eu/.../DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation) (letöltve: 2020. október 18.)

IDDR (2018). Integrating SDGs into national budgetary processes, <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/integrating-sdgs-national-budgetary-processes> (letöltve: 2020. október 29.)

IMF (2013). Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access countries, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Staff-Guidance-Note-for-Public-Debt-Sustainability-Analysis-in-Market-Access-Countries-PP4771> (Letöltve: 2020. október 30.)

Központi Statisztikai Hivatal (2020). Jelentés a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról (2020. évi II. EDP-jelentés) és visszamenőleges adatok (1995–2015), <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/edp/edp20201022/index.html> (letöltve: 2020. november 23.)

Külgazdasági és Külügyminisztérium (2018). Voluntary National Review of Hungary on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, <https://ensz.kormany.hu/elkeszult-vnr> (letöltve: 2020. október 30.)

Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030, [www.kormany.hu/download/a/1a/d0000/Nemzeti\\_Erdosztrategia.pdf](http://www.kormany.hu/download/a/1a/d0000/Nemzeti_Erdosztrategia.pdf) (letöltve: 2020. október 28.)

Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (2017). Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia első

előrehaladási jelentése 2013–2014, <https://www.nfft.hu/elorehaladasi-jelentes> (letöltve: 2020. október 25.)

Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia (2013). <https://www.parlament.hu/documents/1238941/1240162/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia> (letöltve: 2019.05.21.)

Nemzeti Vízföldrajzi Stratégia. [www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20Vizstrategia.pdf](http://www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20Vizstrategia.pdf) (letöltve: 2020. október 28.)

OECD (2013). Government at Glance 2013. Paris

OECD (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance, <https://www.oecd.org/.../budgeting/Recommendation-of-the-Council-...> (letöltve: 2020. október 26.)

Péter Ákos – Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás

# A nyugdíjrendszer fenntarthatósága, kockázatok és lehetőségek

**ÖSSZEFOGLALÓ:** Minden tényező változatlansága mellett 2060-ra 10 aktív korúra 6 nyugdíjas fog jutni. Ez kockázatot jelent a nyugdíjak fenntarthatósága szempontjából. Tanulmányunk a nyugdíjrendszer fenntarthatóságára ható tényezők beazonosítása érdekében feldolgozta a népmozgalmi, gazdasági és foglalkoztatási statisztikákat, elemezte a népesedésre, foglalkoztatásra ható tényezőket és a nyugdíjassza várható alakulását. Eredményeink rámutatnak, hogy a szülőképes korú nők számának csökkenése miatt, még mérsékelt termékenységnövekedés mellett is csökken a születések száma, így a családpolitikai intézkedések szükségesegek, de nem elegendők a gazdasági és nyugdíjkockázatok mérséklésére. Konjunkturális jellege miatt a gazdasági növekedés csak időlegesen mérsékelheti a kockázatokat. Ugyanakkor az időskorúak munkaerőpiaci aktivitásának meghosszabbítása kiszámítható hatékonysággal fékezheti a nyugdíjkiadások növekedését, miközben biztosítja a munkaerőpiaci kínálatot. Ennek eszköze lehet az időskori aktivitás ösztönzése, a nyugdíjkorhatár emelése, illetve a fizikai és mentális egészség, a munkaképesség megőrzése, emellett fontos az öngondoskodás kultúrájának elterjedése.

**KULCSSZAVAK:** nyugdíjrendszer, munkaerőpiac, demográfia, fenntarthatóság

**JEL-KÓDOK:** H55, H75, J3, J11

**DOI:** [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_k\\_2\\_3](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_3)

*M*„Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő”, Magyarország Alaptörvénye (XIX. cikk, 4. bekezdés).

Hazánk népessége 2060-ig folyamatosan csökkenni fog, miközben annak korösszetétele kedvezőtlenül alakul. Minden tényező változatlansága mellett 2060-ra 60 százalék fölé növekszik az időskori eltartási ráta. Ez hosszú

távon kockázatot jelent a magyar gazdaság és a nyugdíjassza fenntarthatósága szempontjából. Tanulmányunk célja, hogy a rendelkezésre álló előrejelzések, trendek alapján, 2060-ig tartó kitekintéssel feltárja a hazai foglalkoztatási és nyugdíjrendszer kockázatait.

Az elemzés feldolgozta a legfrissebb népesedési, gazdasági, foglalkoztatási statisztikákat, áttekintette a releváns szakirodalmat, illetve számba vette a népesedésre, a ki- és bevándorlásra, foglalkoztatásra ható tényezőket, illetve a nyugdíjrendszer bevételi és kiadási oldalának alakulását. A KSH népesség-előreszámítása alapján számításokat végeztünk és előre-

*Levelezési e-cím:* [enemeth@metropolitan.hu](mailto:enemeth@metropolitan.hu)  
[peter.akos1016@gmail.com](mailto:peter.akos1016@gmail.com)

jelzést készítettünk a nyugdíjkorhatár-emelés egyes hatásairól.

A nyugdíjrendszerrel foglalkozó cikkek visszatérő témát jelentenek a tudományos kommunikációban. A tudományos cikkek a társadalombiztosítás keretében működő nyugdíjrendszert rendszerint a fenntarthatóság (hosszú távú finanszírozhatóság, egyensúlyi állapot), valamint az igazságosság (a biztosítási és a társadalmi szolidaritási elvek érvényesülése) kérdéskörében közelítik meg.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszert – elsősorban annak fenntarthatóságát – tagláló cikkek jellemzően rámutatnak a nyugdíjrendszernek más társadalmi, gazdasági területekkel való összefüggéseire (Monostori, 2015; Gál, 2017), ezek alapján fogalmaznak meg kockázatok, kritikákat és reformjavaslatokat.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer változtatására irányuló elképzelések közötti különbségek jellemzően nem irányulnak a jelenlegi felosztó-kirovó rendszer megváltoztatására (Banyár, 2020). A koronavírus-járvány is rámutatott a tőkefedezeti rendszerek sebezhetőségére, a hazai és a külföldi nyugdíjalapok jelentős veszteségeket könyvelhettek el 2020 első felében. A felosztó-kirovó elven működő nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontjából elsősorban az képezi a viták tárgyát, hogy milyen feltételekkel, mikortól és mekkora mértékű ellátást biztosítson az állam, az öngondoskodás szerepe mennyire legyen meghatározó. A feltételek között az állam a nyugdíjmegállapítás szabályainál hogyan és milyen mértékben vegye figyelembe a hosszú távú fenntarthatóság alapját jelentő gyermekvállalást (Botos, Botos, 2020).

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer fenntarthatóságának javításában a nyugdíjkorhatár emelése jelenti az elsődleges eszközt (Simonovits, 2019). A 2010-es évek közepétől a munkaerőpiac élénkülésével a munkanélküliség csökkent, a reálbérek növekedtek és ez a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer finan-

szírozhatóságára is kedvezően hatott. Kérdés, hogy lehet-e hosszú távon is számolni magas foglalkoztatási rátával és magas járulékalapot képező jövedelmi szinttel? A népesség elörege-  
dése ugyanis a folyamatosan magas foglalkoztatási rátát és a reálbérek növekedését igényli.

Varga (2014) azt vetíti előre, hogy a demográfiai folyamatok, a háztartások megváltozott viselkedésének és a makrogazdasági hatásainak köszönhetően – változatlan nyugdíjkorhatár esetén – a nyugdíjrendszer kiadásai megduplázódnak 2070-ig. A nyugdíjrendszer fenntarthatósága „összetett reformokkal” nyugdíjkorhatár-emeléssel, járulékkulcs-emeléssel, valamint a nyugdíjmegállapítási és nyugdíjmelési szabályok változtatásával biztosítható. Bajkó et al. (2015) a demográfiai és munkaerőpiaci folyamatokat is figyelembe vevő nyugdíjmodellt alkottak és ennek alapján végeztek számításokat. Modelljükben a demográfiai folyamatok miatt a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer egyenlege a 2020-as évek közepén válik negatívvá, amelynek bekövetkeztét késleltetheti a reálbérek növekedése a 2030-as évek közepéig. Freudenberg et al. (2016) a várható nyugdíjkiadások becslése alapján – figyelembe véve többek között a 2022-ig tartó fokozatos korhatár-emelést –, arra a következtetésre jutottak, hogy 2040-ig (a Ratkó-unokák nyugdíjba vonulásáig) egyensúlyban tud maradni a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer. Az említett modellek nem vették még figyelembe a 2015–2019 közötti időszak változásait, a kormányzati intézkedések hatásait.

A kormány is végez nyugdíjrendszer fenntarthatóságára irányuló számításokat. A kormány (2020) szerint a nyugdíjkiadások összege 2020-ról 2070-re előreláthatólag 9 százalékról 11,2 százalékra növekszik a GDP arányában, miközben a nyugdíjbiztosítási járulékbévételek 2020-ban 8,3 százalékot, 2070-ben a 8,5 százalékot jelentenek és 2020–2040 között a bevételek és a kiadások közötti különbség az 1 százalékpontot nem haladja meg.

Cikkünkben a lehető legtöbb szempont alapján konzervatív megközelítéssel elemeztük a demográfia és a munkaerőpiac folyamatainak, valamint a munkajövedelmek és az azokhoz kapcsolódó nyugdíjak alapját képező járulék- és adóbevételek időbeli alakulását, a változások okait, összetevőit és várható tendenciáit. Az elemzés során rendszereztük a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát jelentő kockázatokat és áttekintettük a kockázatok ellensúlyozására irányuló közpolitikai intézkedéseket, valamint felvetéseket fogalmaztunk meg, hogy mely intézkedésekkel kezelhetők, mérsékelhetők a beazonosított kockázatok.

Az elemzés időbeli horizontja az egyes területek esetében eltérő. A népesség múltbeli alakulását 1950-től napjainkig, a népességváltozás összetevőit a 2000–2019 közötti időszakot tekintve elemeztük, mivel azok jellemzően hosszabb időtávon fejtik ki hatásukat. A jövőt illetően a KSH – elemzés által felhasznált – demográfiai előrejelzéseit vettük figyelembe, amelyek 2060-ig rendelkeznek előrettekintéssel. A munkaerőpiac és a munkajövedelmek változását 2010-től kezdődően vettük górcső alá, amely év trendfordulót jelentett a gazdaságpolitikában. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer esetében a 2012–2019-ig terjedő időszak képezte az elemzés alapját, mivel azt megelőzően 2011-ben a nyugdíjrendszer jelentős strukturális változáson ment át a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer megszüntetésével.

A cikk forrásanyagát elsősorban a KSH idősoros táblázatait, valamint a demográfiával, a munkaerőpiaccal és a nyugdíjakkal kapcsolatos kiadványait jelentették. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer pénzügyi adatainak forrása a Magyar Államkincstár TB Alap éves táblázatait, valamint a központi költségvetési és az azok végrehajtásáról szóló törvények voltak. Az elemzés forrásául szolgáltak továbbá az ÁSZ korábbi elemzései is.

A tanulmány több egymáshoz kapcsolódó

terület összefüggéseit vizsgálja. A népesség korösszetétele meghatározza az aktív és inaktív csoportok arányát és a munkaerő-kínálatot. A népesség, a munkaerő és a foglalkoztatottság szorosan összetartozó fogalmak, többszörösen egybekapcsolódó rendszert alkotnak. A népesség aktív tagjai által előállított munkajövedelem képezi a nyugdíjasok számára kifizetett nyugdíjak alapját (lásd 1. ábra).

A tanulmány az 1. ábrán látható hat terület időbeli alakulását, tendenciáit, egymásra ható folyamatait vizsgálja, valamint feltárja a változások okait, összetevőit. Mindezek alapján prognózist fogalmaz meg, beazonosítja a foglalkoztatottságot és a nyugdíjrendszert érintő közép- és hosszú távú fenntarthatósági kockázatokat. Áttekinti továbbá a kockázatok ellensúlyozására irányuló közpolitikai intézkedéseket.

## A NÉPESSÉG ALAKULÁSA

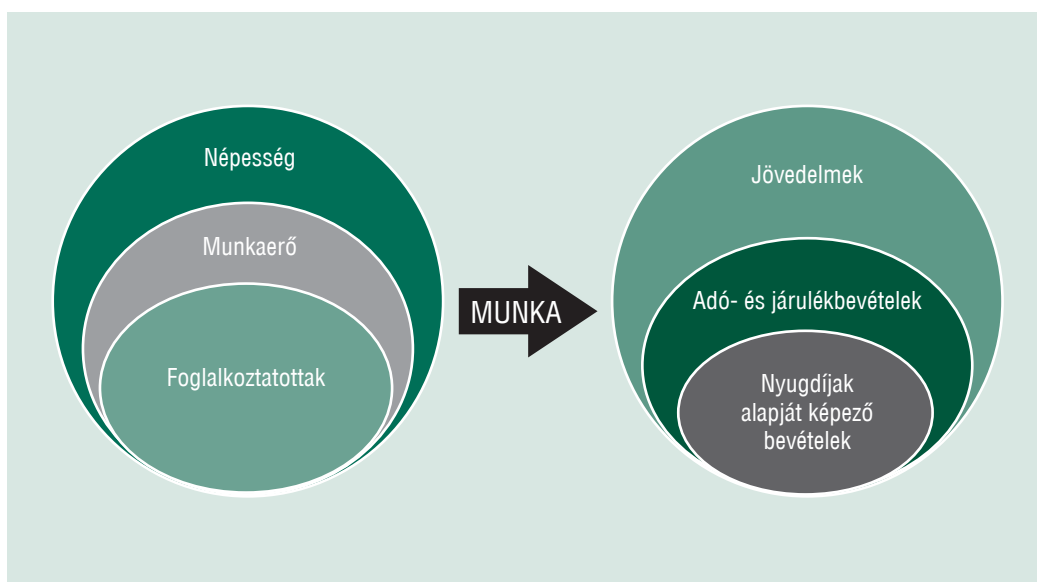
Egy ország népessége az emberi erőforrásait is jelenti. A népesség fogyása, elöregedése fenntarthatósági kockázatokat hordoz, a munkaerő-kínálat csökkenése ronthatja a versenyképességet, megdrágíthatja az infrastruktúra és a társadalombiztosítási ellátórendszer fenntartását (Kapitány, Spéder, 2017), mivel kevesebb adójárulékfizetőt eredményez. 2010–2019 között évente átlagosan 38,9 ezer fővel csökkent hazánk lakossága (KSH STADAT 1.1), az előrejelzések alapján a csökkenés mértéke nőni fog (2. ábra).

### Születések száma

A Ratkó-korszakot követően a születések száma a 2000-es évekig drasztikusan (mintegy 50 százalékkal) csökkent. Ennek egyik oka volt azoknak a kultúrtechnikáknak (alapvető írási, olvasási, kalkulációs képességek) az elterjedése,

1. ábra

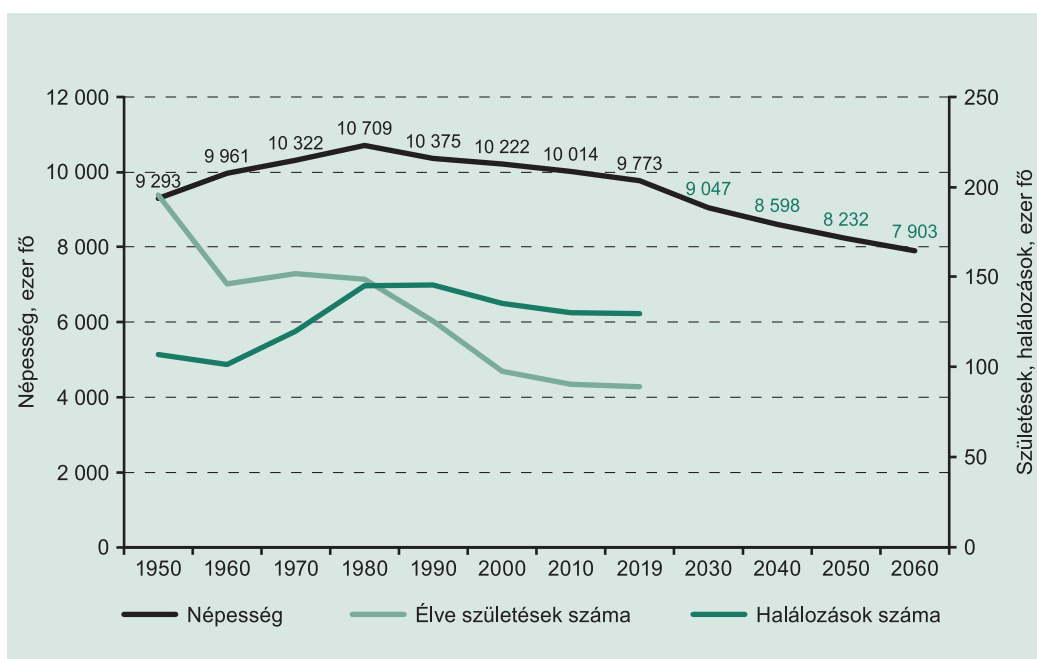
### ELEMZETT TERÜLETEK KATEGORIZÁLÁSA



Forrás: saját szerkesztés

2. ábra

### MAGYARORSZÁG NÉPESSÉGÉNEK ALAKULÁSA



Forrás: KSH STADAT 1.1., interaktív korfa, saját szerkesztés

amelyekkel a nők saját maguk szabályozhatták a termékenységüket, illetve a fogamzásgátlás, terhességmegszakítás alkalmazása (Tárkányi, 2008). 2010–2019 között a születések száma jelentősen nem változott. A születésszám alakulásának meghatározója a szülőképes korú (15–49 éves) nők számának alakulása. A szülőképes korú nők száma 1997 óta folyamatosan csökken (3. ábra).

A termékenységi arányszám 2016–2019 között kedvezőbb alakult: 1,49 volt, ami mintegy 19 százalékkal magasabb a 2010. évi mélyponthoz képest. A teljes termékenységi arányszám EU-átlaga 2017-ben 1,59 volt (KSH FFI, 2019.). A termékenységi arányszám 2,1 értéke jelenti azt a reprodukciós mértéket (KSH FFI, 2019), amelynél a népességszám nem csökken, amennyiben a szülőképes

korú nők száma nem változik. 2019-re vonatkozólag a 2,1 termékenységi ráta eléréséhez további mintegy 26 ezer gyermek születésére lett volna szükség.

A termékenységi arány tartós elmaradása a reprodukciós arányt jelentő 2,1 értéktől, valamint az, hogy az egyre kevesebb szülőképes korú nő kevesebb adó- és járulékfizetőt, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer bevételeinek a csökkenését vetíti előre.

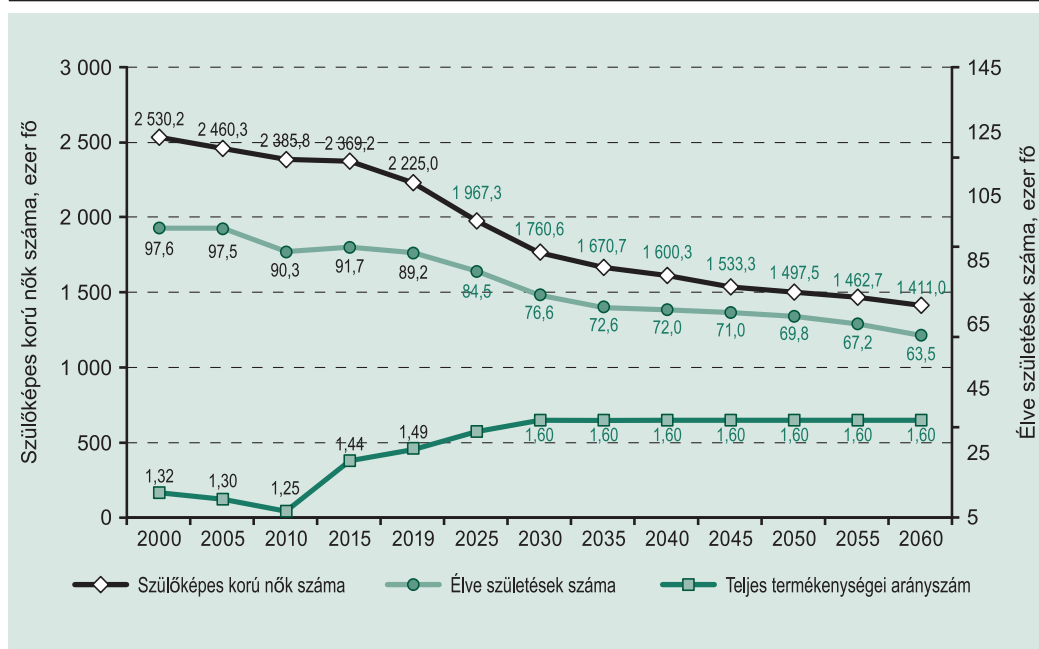
### A születések számának alakulására ható tényezők

#### Gyermekvállalás időpontja

Biológiai tény, hogy az életkor előre haladtával (30 év felett lassan, 35 év felett egyre gyorsu-

3. ábra

## A SZÜLŐKÉPES KORÚ NŐK, AZ ÉLVE SZÜLETÉSEK SZÁMA ÉS A TELJES TERMÉKENYSÉGI ARÁNYSZÁM ALAKULÁSA



Forrás: KSH STADAT 1.1., interaktív korfa, népesség-előreszámítás, saját szerkesztés (Az elemzés a 2025. év esetében a 2019. évi tényadat és a 2030-ra vonatkozó prognózis számát vette figyelembe).



ló ütemben) csökken a nők termékenysége. A termékenység alacsony szintjében a későbbre halasztott gyermekvállalás is szerepet játszik (KSH FFI, 2019). A legtermékenyebb életkorúnak számító 20–24 éves nők 1990 és 2009 között több mint kétharmaddal kevesebb gyermeket vállaltak. Az ő helyüket a 20-as éveik második felében, illetve a 30-as éveik elején járó nők vették át, mérsékelten emelkedő termékenység mellett (KSH, 2011).

Hazánkban a gyermeket vállalni szándékozó párok mintegy 20–25 százaléka küzd meddőségi problémákkal. Az éves születésszám mintegy 4 százalékra tehető a meddőségi kezelés eredményeként született gyermekeknek a száma. Lombikbéli módszerrel évente mintegy kétezer gyermek születik, szakértők szerint ez a szám akár háromezeröttszáz is lehet költségvetési hozzájárulás függvényében (Kaáli, 2017).

### *Képzettség, értékszerkezet, gyermekvállalási vágyak*

A születésszám hatvanas évektől tapasztalható visszaesésének lényeges összetevője volt a képzettségi szint emelkedése, illetve olyan eszközök megjelenése, amelyekkel a nők saját maguk szabályozhatták a termékenységüket (Murray et al., 2018; Tárkányi, 2008).

A termékenységi ráta szintje mögött az életmód különféle összetevői is meghatározó tényezők, így a családalapítási szokások változása, az iskolában töltött évek számának növekedése, a családmodellek, az életfilozófiák átalakulása, a fiatalok munkavállalásának bizonytalansága vagy az otthonteremtés nehézségei (Horváth, Vida, 2019).

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma külön kutatóintézetet (Kopp Mária Intézetet) hozott létre, hogy a népesedési probléma összetett életmódbeli és értékrendi hatótényezőit kutassa. Felmérésük szerint az ideálisnak gondolt gyermekszám 2,4 a tervezett: 2,12. A tervek és a tényleges gyerekszámok közötti különbség okai összetettek, a tartós párkapcsolat

hiánya vagy elégtelensége éppen úgy ok, mint az anyagi feltételek hiánya (KINCS, 2019-1.).

### *Házasságkötés, válás, terhességmegszakítás*

A születések száma mellett a házasságkötések, a válások és a terhességmegszakítások száma is hatással van a termékenységre (4. ábra).

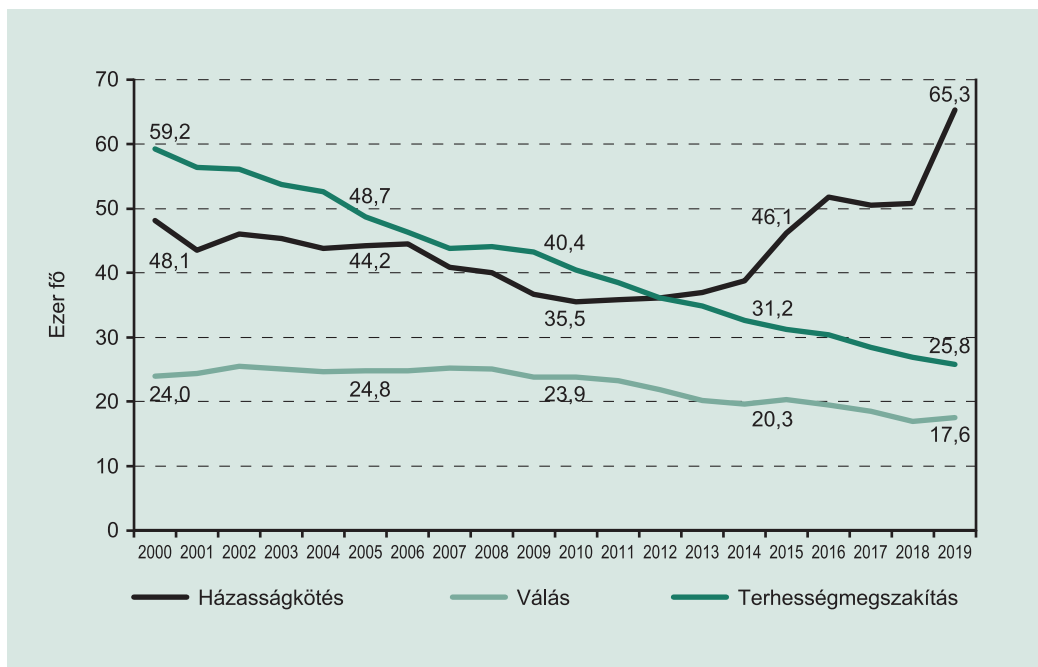
2010–2019 között mindhárom mutató összességében kedvezően alakult. A terhességmegszakítások száma mintegy 60 százalékot csökkent. A terhességmegszakítás lehetséges szövődmiényként megnöveli a másodlagos meddőség és a koraszülések kockázatát (Kozinszky et al., 2006), ezért az abortuszok számának csökkenése a termékenység növekedését is jelentheti. A házasságkötések számának erőteljesebb növekedésében közrejátszhatott, hogy 2015-től az első házások 24 hónapig (havi 5 ezer forint) adókedvezményben részesülhetnek, 2019. második félévétől a „fiatal” házások (10 millió forint összegű) úgynevezett babaváró kölcsönt igényelhetnek.

### *Állami támogatások*

A nők a gazdasági, társadalmi folyamatokban egyfelől közvetlenül munkaerőként, másfelől pedig anyaként a jövőbeli munkaerő „újratermelőjeként” is részt vesznek. Mivel egyszerre cél az, hogy a nő a jövőbeli munkaerőt is újratermelje, valamint a jelenben is munkaerőként vegyen részt a gazdaság működésében, fontos tényező az állam szerepvállalása. A nők kettős szerepbetöltésének támogatásában szükség van olyan állami helyettesítőkre, amelyek egyfelől a nők reprodukzív, gyermeknevelési munkáját tudják kiváltani (bölcsődei, óvodai ellátás), másfelől a munkaerőpiacról történő időleges kivonulásért kompenzálnak (csed, gyed, gyes). A gyermeknevelésben a szülőt informális hálózatokból szervezett erőforrások is helyettesíthetik (nagyszülők), amelyet az állam szintén ösztönözhet (nagyszülői gyed és gyes).

A magyarországi családtámogatási rendszer a kívánt gyermekek megszületését se-

### HÁZASSÁGKÖTÉSEK, VÁLÁSOK, TERHESSÉGMEGSZAKÍTÁSOK ALAKULÁSA



Forrás: KSH STADAT 1.1., saját szerkesztés

gíti a gyerekvállalás terheinek könnyítésével (Horváth, Vida, 2019). Magyarország 2010-től kezdődően jelentősen erősítette családtámogatási rendszerének egyes elemeit (a pénzbeli ellátásokat, az adó- és járulékkedvezményeket és a családokat segítő szolgáltatásokat is). A pénzbeli ellátásokon és az adó- és járulékkedvezményeken belül elsősorban a munkaalapú (meghatározott időtartamú biztosítási jogviszony meglétéhez kötött) támogatások erősödtek 2010–2018 között közel 75 százalékkal. 2019-től újabb elemekkel bővült a családtámogatási rendszer, többek között a kamatmentes babaváró hitellel és a családok gépjárműkedvezményével. A 2020. évi költségvetésben mintegy 2228 milliárd forintot jelentenek a családtámogatási rendszer egyes elemei (kormány, 2019). A magyar családtámogatási rendszer a GDP-arányában

(Makay, 2018) és komplexitásban is kiemelkedő az európai országok körében (KINCS, 2019-2).

A családtámogatási rendszer erősítése hatott a születések számára, ezt elsősorban a termékenységi arányszám 2011–2016 közötti növekedése mutatja. A nagyszabású család- és ott-hontámogatási rendszertől várható pozitív hatások – nemzetközi tapasztalatok alapján is – lassan bontakoznak ki (ÖGYCSM, 2018).

#### Várható élettartam

##### *Születéskor várható és az egészségben várható élettartam*

A várható élettartam mutatja a megszületett gyermekek életésélyeit, a társadalom egyik legfontosabb fejlettségi, civilizációs szintjét

mutató jelzőszám (KSH Tudástár<sup>1</sup>), amely meghatározza azt is, hogy milyen hosszú ideig jogosultak nyugellátásra az időskorúak. Bár a várható élettartam folyamatosan növekszik (5. ábra), az EU-átlagtól mintegy 5 évvel elmarad (KSH FFI, 2019).

A KSH Népeségtudományi Intézete népesség-előrejelzésében a születéskor várható élettartamra vonatkozó alaphipotézisében 2030-ra a nőknél 82,4, a férfiaknál 76,7 évet, 2060-ra a nőknél 88,7, a férfiaknál 84,8 évet valószínűsít. A születéskor várható élettartam várható emelkedési ütemét az elmúlt időszak (15–20 év) tényadatai egyértelműen nem támasztják alá. Ez azt jelenti, hogy az egészségben várható élettartam emelkedése lassabb lehet, mint a KSH prognózisa szerinti érték, ami a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer

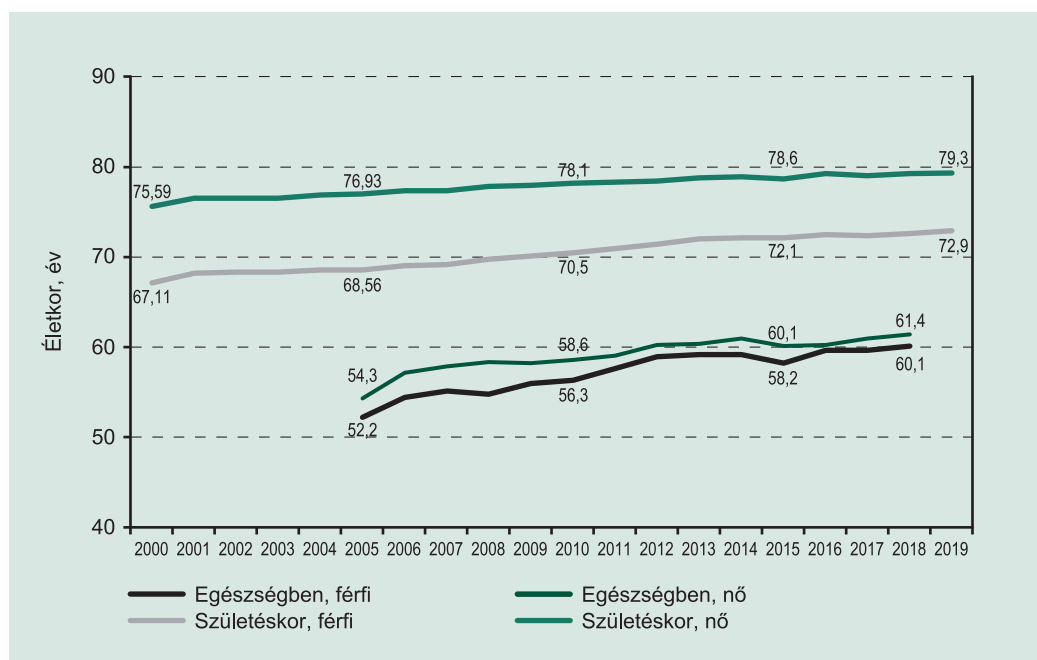
hosszú távú fenntarthatóságára a csökkenő népesség mellett további kockázatot jelent.

Amennyiben az egészségben várható élettartam jelentősen elmarad a várható élettartamtól, az jelentős egészségügyi társadalmi költségeket jelez. Magyarországon jelentős a különbség – férfiak esetében 12,5 év, a nők esetében 17,8 év – a várható és az egészségben várható élettartamok között.

Magyarországon 2018-ban az egészségben várható élettartam férfiak esetében 60,1, a nőknél 61,4 év volt, ezek az adatok az EU átlagától mintegy 3 évvel elmaradnak (KSH FFI, 2019). Az élettartamban elsősorban a férfiaknál figyelhető meg javulás, bár a várható élettartamuk a nőkkel szemben még így is elmarad 6,6 évvel. A nők várható élettartama szerte a világon magasabb, ami geneti-

5. ábra

### A SZÜLETÉSKOR VÁRHATÓ ÉS AZ EGÉSZSÉGBEN VÁRHATÓ ÉLETTARTAM ALAKULÁSA



Forrás: KSH, Stadat 1.1., Kaiser, 2018, saját szerkesztés

kai, hormonális és életmódbeli okokra vezethető vissza.

Az egészségben várható élettartam a nyugdíjba vonulás legkésőbbi időpontját is meghatározza. Öregedő és fogyó népesség mellett a nyugdíjrendszer egyensúlyát fenntartó eszköz a munkaerőpiaci aktív évek számának növelése, a nyugdíj mellett önkéntesen végezhető munka, illetve a nyugdíjkorhatár kitolása. Ebből a szempontból kockázatot jelez, hogy miközben Magyarországon az egészségben várható élettartam lassú ütemben emelkedik, nem éri el a nyugdíjkorhatárnak számító 65 évet sem. Ez határt szab a nyugdíjkorhatár esetleges további emelésének.

Magyarországon a dohányzással (387,3) és az alkoholfogyasztással (83,8) összefüggő száz-ezer lakosra jutó standard halálozási ráta – annak ellenére, hogy csökkenő tendenciát mutat – 2014-ben még jóval meghaladta az EU-átlagot (dohányzás: 171,7; alkohol: 52,8; KSH FFI, 2019). Ezek a számok azt jelzik, hogy a népesség egészséges életmódjának a fejlesztésében még bőven van mozgástere és feladata az államnak és az állam polgárainak egyaránt.

Az államnak számos eszköz áll a rendelkezésére a népesség egészségének a fejlesztésére. Az egészségesebb életmódra ösztönzés az állam részéről nemcsak kommunikációs eszközökkel történhet, az alkohol- és dohánytermékek jövedéki adómértékének meghatározása is fontos eszköz. A várható és az egészségben várható élettartam alakulásában az orvostudomány fejlődésével az egészségügyi ellátórendszer felkészültsége szerepet játszik (Jó Állam Jelentés, 2018).

A hazai nyugdíjrendszer fenntarthatóságának alapvető feltétele az állampolgárok egészséges élettartamának meghosszabbítása.

### Kivándorlás és bevándorlás

A munkaerő EU-n belüli szabad áramlásának lehetőségével 2016-ig honfitársainknak mint-

egy 4 százaléka élt (KSH, 2016). Az EU-n belüli szabad munkaerő-áramlás miatt a nemzetközi vándorlás mérése – nem csak hazánkban – nehézségekbe ütközik, a kérdőíves adatfelvételek nem pontosak (Kaiser, 2018).

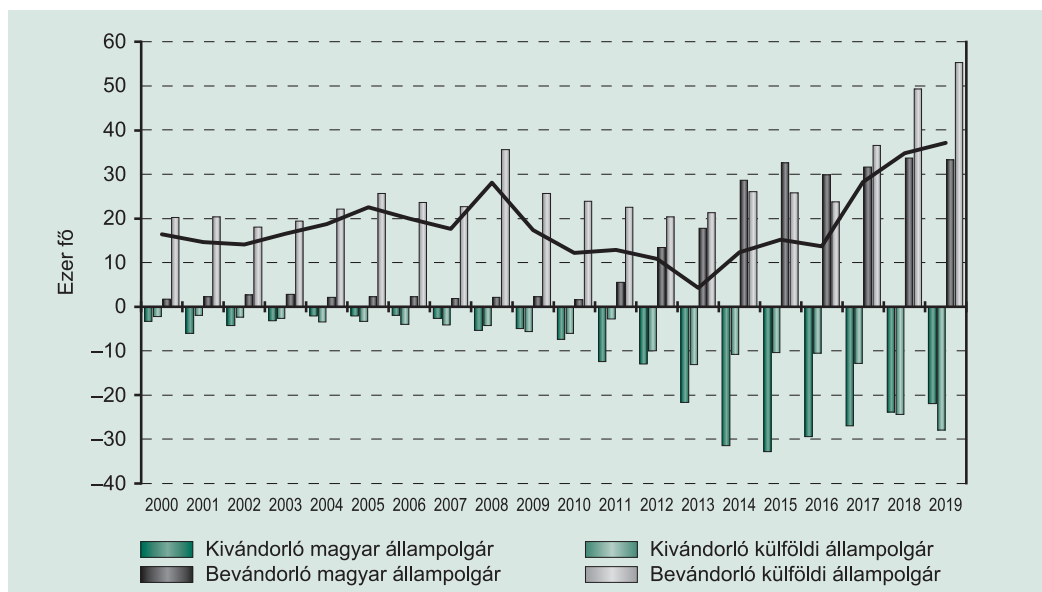
Mint a 6. ábra mutatja, a vándorlási különbség 2000–2019 között mindig pozitív volt. A kivándorló magyar állampolgárok száma 2012-től jelentősen nőtt egészen 2015-ig. A ki- és bevándorlók évenkénti összetétele és számossága arra utal, hogy a bevándorló külföldi állampolgárok jelentős hányada hosszú távon nem marad az országban, hanem továbbvándorol, ez a tendencia 2016 óta erősödött.

A kivándorlás oka legtöbbször a célországokban kedvezőbb jövedelemszerzési lehetőség (KSH, 2016). Ugyanakkor mind a kivándorlás, mind a visszavándorlás egyéni szintű mozgatóiról, strukturális meghatározottságairól empirikus adatokon alapuló, aktuális és részletes kutatások nem lelhetők fel. Elsősorban a családalapítás és a gyermeknemzés előtt állók hagyják el ideiglenesen vagy véglegesen hazánkat, így ez a születésszám alakulására is kedvezőtlenül hat. A kivándorlás további fékezése, kivándorolt honfitársaink hazavonzása a népesség fenntarthatósága és az adó- és járulékfizető munkavállalók számának kedvező alakulása szempontjából is súlyponti kérdés.

2018-ban a hazatérők 65 százaléka volt 40 évesnél fiatalabb (KSH, 2018). A kivándorlók hazatérésének összetett okai között szerepet játszhat a hazai jövedelemszerzési lehetőségeknek a javulása, illetve a hazai családtámogatási rendszer erősödése is.

2011-ben a magyarországi népesség 3,9 százaléka, 2019-ben 5,8 százaléka született külföldön (KSH FFI, 2019). Magyarország a 2010. évtől a külhoni magyar nemzetiségűnek valók számára kettős állampolgárságot biztosít, amely segíti az anyaországba történő településüket és a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésüket is.

### MAGYARORSZÁGRÓL KIVÁNDORLÓ ÉS BEVÁNDORLÓ MAGYAR ÉS KÜLFÖLDI ÁLLAMPOLGÁROK SZÁMA, ÉS A BEVÁNDORLÁSI KÜLÖNBÖZET ALAKULÁSA



Forrás: KSH STADAT 1.10., 1.11., 1.12., 7.1.6., KSH, (2017), saját szerkesztés

## A MUNKAERŐ ÉS A FOGLALKOZTATOTTSÁG ALAKULÁSA

### Gazdasági aktivitás

A munkaerőpiacon jelenlévő munkavállalók adó- és járulékbefizetéseiből történik a társadalombiztosítási nyugdíjak kifizetése. A munkaerőpiac kínálati oldalának mennyiségi összetételét (potenciális munkavállalók) elsődlegesen demográfiai folyamatok, a keresleti oldalát (munkaerőt kereső munkaadók) pedig gazdasági folyamatok alakítják (1. táblázat).

### Munkaerőpiaci aktivitás

2010–2019 között kedvező folyamatok zajlottak a munkaerőpiacon. Az aktívák száma 11 százalékkal, a foglalkoztatottak száma 20 szá-

zalékkal nőtt, miközben a munkanélküliek száma kétharmaddal csökkent. Az aktivitási és a foglalkoztatási arány minden korcsoportban nőtt, illetve minden korcsoportban csökkent a munkanélküliségi ráta.

Az aktivitási és a foglalkoztatási arány legnagyobb mértékben – 30 százalékpontot is meghaladóan – a 60–64 éves korcsoportban nőtt, ennek oka egyértelműen a nyugdíjkorhatár fokozatos 65 éves korra történő emelése. Jelentős bővülés mutatkozik a 65 évnél idősebbek foglalkoztatásában is. Ebben szerepe van annak, hogy 2019-től a nyugdíjas munkát vállaló mentesül a járulékfizetéstől, a munkáltató pedig a nyugdíjas munkavállaló utáni szociális hozzájárulási adó fizetésének kötelezettségétől (1997. évi LXXX. törvény). A többi korosztálynál a bővülés egyrészt a közfoglalkoztatás szélesítésével, a foglalkoztatás bővülésével és a magasabb jövedelmekkel magyarázható (Kádár et al., 2019). Másrészt a

1. táblázat

**A MUNKAERŐPIAC 2019. IV. NEGYEDÉVI MUTATÓI KORCSOPORTONKÉNT, VALAMINT A VÁLTOZÁSUK 2010. IV. NEGYEDÉVÉHEZ KÉPES**

Korcsoportok (év)	Népesség (ezer fő)	Változás népesség 2010–2019 (%)	Aktívok száma (ezer fő)	Változás aktívok 2010–2019 (%)	Aktivitási arány (%)	Aktivitási arány 2010–2019 (százalékpont)	Foglalkoztatottak (ezer fő)	Változás foglalkoztatottak 2010–2019 (%)	Foglalkoztatási arány (%)	Foglalkoztatási arány 2010–2019 (százalékpont)	Munkanélküliek (ezer fő)	Változás munkanélküliek 2010–2019 (%)	Munkanélküliségi ráta (%)	Munkanélküliségi ráta változása 2010–2019 (százalékpont)
15–19	475,4	-18	37,7	+53	7,9	3,7	28,2	+102	5,9	3,5	9,6	-11	25,3	-18,2
20–24	529,1	-14	288,3	+5	54,5	9,5	258,0	+23	48,8	14,4	30,3	-53	10,5	-13,0
25–29	614,3	-3	500,5	+2	81,5	4,4	478,1	+12	77,8	10,7	22,4	-65	4,5	-8,5
30–34	607,6	-20	499,2	-17	82,1	2,9	485,6	-11	79,9	8,6	13,6	-78	2,7	-7,3
35–39	648,8	-18	557,2	-15	85,9	3,1	542,5	-9	83,6	8,4	14,7	-75	2,6	-6,4
40–44	832,7	+19	748,0	+26	89,8	5,1	728,5	+36	87,5	10,8	19,6	-65	2,6	-6,9
45–49	737,2	+19	674,7	+30	91,5	7,8	657,4	+40	89,2	13,6	17,4	-65	2,6	-7,1
50–54	651,1	0	573,5	+16	88,1	11,7	559,1	+24	85,9	16,7	14,4	-69	2,5	-6,9
55–59	564,2	-25	428,3	-2	75,9	18,2	421,2	+6	74,7	22,1	7,1	-82	1,7	-7,2
60–64	650,0	+3	284,5	+238	43,8	30,4	279,2	+249	43,0	30,2	5,3		1,9	
65–69	632,0	+23	62,1	+148	9,8	4,9	61,3	+146	9,7	4,8	0,8			
70–74	472,8	+14	20,8	+233	4,4	2,9	20,7	+247	4,4	2,9	0,1			
Összesen	7 415,0	-3	4674,8	+11	63,0	8,1	4519,6	+20	61,0	12,0	155,2	-66	3,3	-7,5

Forrás: KSH STADAT. 2.1.4., saját szerkesztés és számítás

szociálpolitika részeként az idő előtti nyugdíjba vonulás lehetőségeinek korlátozása, a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének és rehabilitációjának átalakítása, az aktív korúak jövedelempótló ellátásainak szigorítása is az okok közé tartozik.

A gyermekgondozási ellátást igénybe vevő nőknél, a mielőbbi munkaerőpiaci visszatérést ösztönző intézkedések hatására csökkent a gyermekvállalás miatti távolléti idők átlagos hossza. A 15–19 éves korosztály esetében okként említhető a kötelező iskolába járás korhatárának csökkentése (Kádár et al., 2019). Az átlagnál magasabb a munkanélküliség 14–29 év közötti korcsoportban, emellett náluk figyelhető meg a legnagyobb csökkenés 2010–2019 között.

A munkaerőpiaci mutatók alakulása a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre nézve kedvező folyamat. Hosszabb távon azonban a munkaerő iránti igény kielégítésének nem kedveznek az alacsony születésszámmal, alacsony átlagéletkorral és rossz halálozási mu-

tatókkal jellemezhető demográfiai folyamatok. Emellett, mint arra a Covid–19-vírus által okozott egészségügyi és gazdasági válság élesen rávilágított, a kedvező folyamatok nem tartanak örökké, mivel ki vannak téve a nemzetgazdaság ciklikus folyamatainak.

### Munkaerő-tartalék

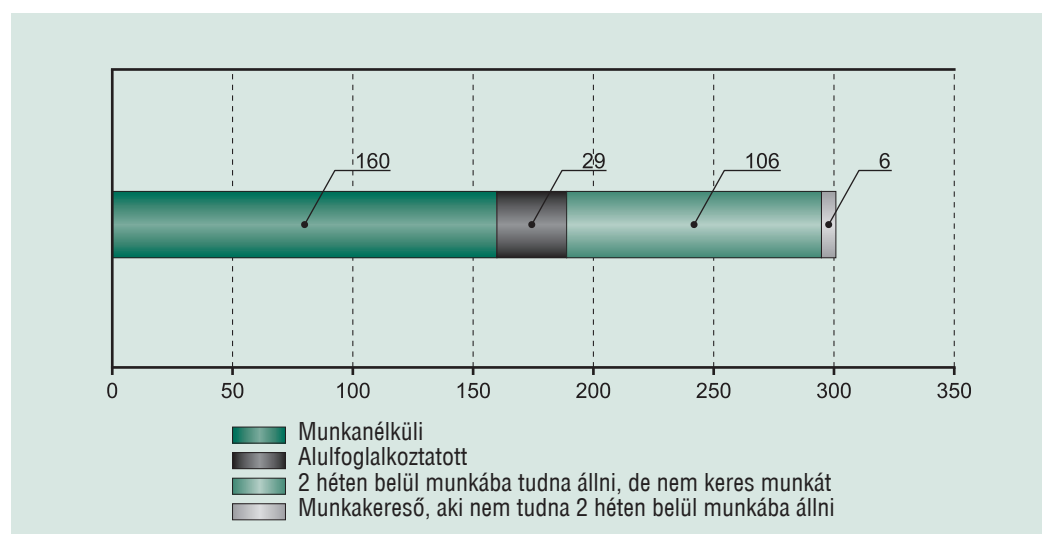
A foglalkoztatás további növelése elsődlegesen a munkaerő-tartalék foglalkoztatásának elősegítésével, másodlagosan az inaktívak munkaerőpiacra történő nagyobb arányú bevonásával érhető el.

A KSH a potenciális munkaerő-tartalék meghatározásában a 15–74 éves népességben belül figyelembe veszi a gazdaságilag aktívak közül az alulfoglalkoztatottakat és a munkanélkülieket (7. ábra).

A munkaerő-tartalékon belül a legnagyobb részt a munkanélküliek jelentették. Számuk a 2019. év IV. negyedévére 155,2 ezer főre csökkent (1. táblázat). A 2019. IV. negyedévi 3,3 százaléknál rosszabb munkanélküliség

7. ábra

### A MUNKAERŐ-TARTALÉK ÖSSZETÉTELE 2019. I–IV. NEGYEDÉVBEN (EZER FŐ)



Forrás: KSH, 2020, saját szerkesztés



egyes földrajzi térségekben fordul elő: Észak-Alföld 5,7 százalék, Dél-Dunántúl 5,4 százalék, Dél-Alföld 3,7 százalék (KSH STADAT 6.2.1.11.).

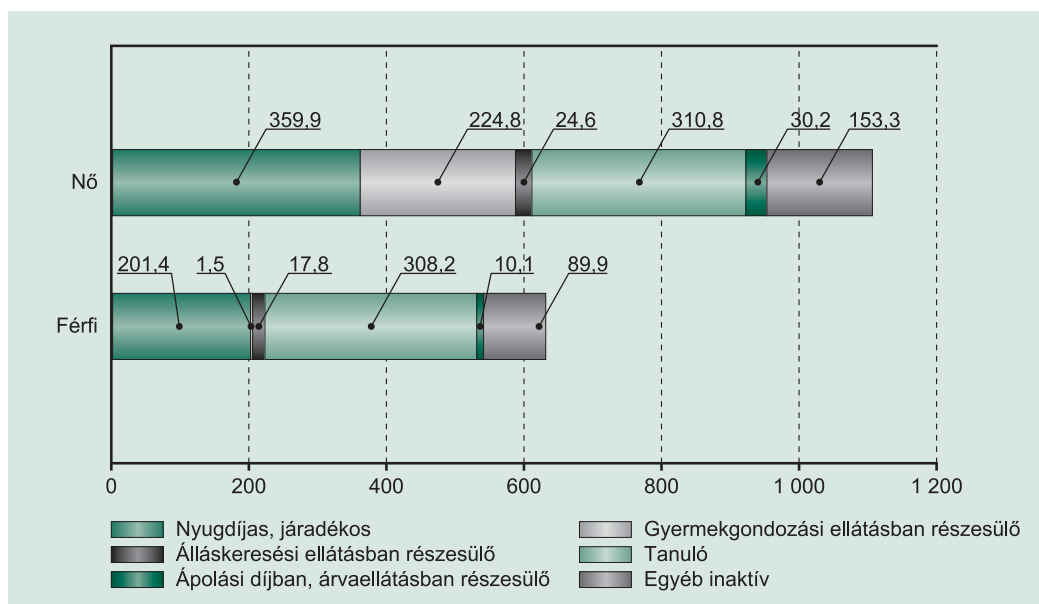
A munkanélküliek alacsony számából következik, hogy a foglalkoztatottak számának további bővülésére egyre inkább a gazdaságilag inaktívknál mutatkozik mozgástér. A kormány közfoglalkoztatásról szóló tájékoztatójában a közfoglalkoztatás céljaként határozza meg a közfoglalkoztatottak sikeres vissza-, illetve bekerülését az elsődleges munkaerőpiacra (kormány, 2020-2). A közfoglalkoztatottak létszáma teljes egészében nem vehető figyelembe az elsődleges munkaerőpiac tartalékaént, mivel sokaknál jelentős hátrányt jelent a mobilitás, a nem megfelelő képzettség (Belügyminisztérium, 2016) vagy éppen az egészségi állapot. A gazdaságilag inaktívok számának összetételét mutatja a 8. ábra.

A nők gazdasági aktivitása jelentősen elmarad a férfiakétól. Ennek egyik oka, hogy jellemzően a nők maradnak otthon a szülést követően, a másik okot a nyugdíjas, járadékos nőknek a nagyobb száma jelenti. A nők a nyugdíjkorhatár betöltése előtt, 40 év jogosultsági idő alapján is kaphatnak saját jogon öregségi nyugdíjat. Ezzel a lehetőséggel 2019-ben mintegy 159 ezer nő élt (KSH, 2019). A nők nyugdíjkezdvényéne a családi és a munkahelyi szerepvállalásának ellátását igyekeznek megkönnyíteni. A nők a férfiakénál évekkel magasabb várható életkora ugyanakkor nem indokolja ennek az ellátástípusnak a fenntartását.

Az egyéb kategóriába összesen 243,2 ezer fő tartozott. A nők az egyéb kategóriában majdnem kétszer annyian vannak, aminek az lehet az oka, hogy eltartottként, „háztartásbeliként” otthon maradnak. A gazdaságilag inaktívok egy része az úgynevezett fekete vagy rejtett gaz-

8. ábra

### A 15–64 ÉV KÖZÖTTI GAZDASÁGILAG INAKTÍVOK LÉTSZÁMA MUNKAERŐPIACI TÁVOLLÉTUK OKA SZERINT, 2019 (EZER FŐ)



Forrás: KSH, 2020, saját szerkesztés

daságban végez munkát. Ez a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer szempontjából is hátrányos, hiszen az ebben érintettek nem fizetnek adót és járulékot, a minimálnyugdíj összegére vagy más ellátásra ugyanakkor jogosultak lehetnek.

A nem konvencionális (vagy rugalmas, atipikus) foglalkoztatási formák, mint a távmunka, a home office, flexi time, részmunkaidő – több, korábban inaktív, speciális élethelyzetű csoport (kisgyermekes anyák, idősödők, otthonápolást végzők) munkaerőpiaci bevonásának lehet az eszköze.

A munkaerő-kínálati oldalon a részmunkaidő megkönnyíti a gyermeknevelés, az otthoni ápolás – általánosságban a háztartási munka és a piaci munka összeegyeztetését. A részmunkaidő segítheti a kisgyermekes anyákat abban, hogy párhuzamosan legyenek anyák és dolgozhatnak. Ez az eszköz egyszerre hathat pozitívan a foglalkoztatottságra és a gyermekvállalásra. Hazánkban a részmunkaidős munkavállalók száma 2010 és 2019 között 219,8 ezer fő és 233,4 ezer fő között ingadozott. A részmunkaidős munkavállalók számán belül a nők aránya 2010–2015 között 64,1 százalékról 60,9 százalékra csökkent, majd 2019-re 65,4 százalékra erősödött (KSH STADAT 2.1.11.).

A kisgyermekes anyák részmunkaidős foglalkoztatását segíti a munka törvénykönyvének 2012-ben bevezetett és 2019-ben további kedvezményeket biztosító rendelkezése, amely szerint a munkáltató a munkavállaló ajánlatára a gyermek négyéves koráig – három vagy több gyermeket nevelő munkavállaló esetén a gyermek hatéves koráig – köteles a munkaszerződést az általános teljes napi munkaidő felének megfelelő tartamú részmunkaidőre módosítani.<sup>2</sup> Ez a rendelkezés lényegében az anya egyoldalú döntésétől teszi függővé a részmunkaidő alkalmazását.

A foglalkoztatást segítheti az otthoni és a távmunka is. Az EU-ban a rendszeresen otthon dolgozók aránya 2018-ban 5,2 százalék

volt a 15–64 éves munkavállalók között, Magyarország esetében ez az arány csupán mintegy 2,3 százalék (Eurostat, 2020), vagyis van mozgástér hazánkban az otthoni munkavégzés terjedésében, amely akár a foglalkoztatottság bővülésében is jelentkezhethet. A rugalmas munkavégzési formának számító otthoni munkavégzés terjedése a gyermekeket nevelő nők munkavállalása mellett a születésszám emelkedéséhez is hozzájárulhat.

A kormány számos pénzügyi ösztönzővel is elősegíti az atipikus foglalkoztatási formák elterjedését, a 2018-ban a Ginop 5.3.2-16 kód-számú 8,4 milliárd forint keretösszegű uniós pályázat kiírásával kívánta ösztönözni a rugalmas foglalkoztatás, ennek körében a részmunkaidő és távmunka bővítését. A 2014-ben bevezetett gyed-extra keretében a gyed teljes összege folyósítható részmunkaidős állás mellett is.

## Az állam szerepvállalása

### *Munkahelyteremtés, beruházáspolitikai*

A foglalkoztatottság bővülése elsődlegesen a gazdaság növekedésének köszönhető, emellett az állam munkahelyteremtő beruházások támogatásával is segítette a foglalkoztatottság bővülését. A 2010–2017 közötti időszakban az állam összesen mintegy 255,5 milliárd forinttal támogatott munkahelyteremtő beruházásokat, amelynek köszönhetően közel 35 ezer új munkahely jöhetett létre. (Kádár, Kerekes, Tóth, 2019).

A munkavállalók számára a munkahely elérését biztosító közlekedésnek egy földrajzi területen (régió) belül van nagyobb szerepe. Az állam az úthálózat vagy a közösségi közlekedés fejlesztésével közvetett módon a foglalkoztatás bővítését is támogatja. A belső vándorlás – mint a munkanélküliségre adható válasszegoldás lehetőségét – gyengíti, hogy a (kedvezőbb) munkalehetőségeket biztosító telepü-

léseken – főleg Budapesten – nagyságrendekkel magasabbak a megélhetés költségei, köztük is elsősorban az ingatlanárak.

### *Munkakeresés támogatása, képzés*

Az aktivitás növeléséhez hozzájárult a segélyezés és az álláskeresői juttatások rendszerének átalakítása a 2010. évtől kezdődően. Az intézkedések alapján az ellátásból kikerült tartós munkanélküliek és alacsony képzettségűek, hátrányos helyzetűek elhelyezkedése elsősorban a közfoglalkoztatottak számát erősítették (Kádár et al., 2019). A közfoglalkoztatottak és a munkanélküliek számának együttes csökkenése azt jelzi, hogy a korábban inaktívnak számítók, állami közvetítéssel képesek belépni az elsődleges munkaerőpiacra.

Az állam a munkaerő-keresletet aktívan tudja befolyásolni a vállalkozásoknak nyújtott adókedvezményekkel is, amelyek révén a kisgyermekes és az idősebb munkavállalók helyzete javult (Kádár et al., 2019). Ezek a kedvezmények viszont adó- és járulékkiesést jelentenek az államnak, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer bevételei a kedvezmények mértékében csökkenni. A nyugdíjas korúak munkavállalását támogatták a 2019-től nekik nyújtott adó- és járulékkedvezmények. Esetükben a korlátozó tényezőt elsősorban a korábbiakban taglalt egészségi állapotuk jelenti. A gazdasági aktivitás és a foglalkoztatás szintjének növelését szolgáló aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök jelentenek a különféle képzések. Foglalkoztatást elősegítő képzésben a NFSZ összesítése alapján 2015-ben 31 ezer fő, 2016-ban 23 ezer fő részesült (NFSZ, 2016). Tágabb értelmezésben a teljes állami finanszírozású oktatási rendszer is része a foglalkoztatáspolitikának. A jelenlegi foglalkoztatási szintnek a megtartása, fejlesztése, az inaktív munkaerőpiacon történő megjelenésének további elősegítése a képzési támogatások és az oktatási rendszer szerepének az erősítését indokolja.

## JÖVEDELMEK, TERMELÉKENYSÉG, ROBOTIZÁCIÓ

### Jövedelmek

A népesség és a foglalkoztatottak létszáma mellett a jövedelmek nagysága meghatározó a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működésében és fenntarthatóságában.

A jövedelmek nagyságát elsősorban a gazdaság folyamatai, ezen belül is a munkaerőpiac kereslet-kínálat viszonyai határozzák meg (2. táblázat).

Az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresetei minden gazdasági ágban nőttek. A jövedelmek emelkedése alapvetően a munkaerő iránti kereslet növekedésének köszönhető. A foglalkoztatás bővülése és a beruházások által a növekvő tőkeállomány a termelés és ezen keresztül a jövedelmek bővüléséhez vezet (Major, 2020).

2019 végén a hazai munkaadók mintegy 200–250 ezer fős munkaerőhiánnyal küzdöttek (MGYOSZ, 2019). A népesség csökkenése miatt a munkaerőhiány további növekedése munkanélküliek mellett is valós kockázatot jelent, mivel a munkanélküliek képzettsége és területi elhelyezkedése nem feltétlenül felel meg a munkaerő keresletének.

### Munkaerő-termelékenység

A munkaerő termelékenységének növekedése lehet az alapja a magasabb jövedelmeknek. A munkaerő-termelékenységet többféle mutatóval mérik. A tényleges munkaerő-termelékenység a GDP és a foglalkoztatottak számának a hányadosa. Ez Magyarország esetében 2010–2018 között 5,5 százalékkal nőtt, ami elmarad az EU átlagát jelentő 6,5 százalékos mértékű növekedésétől (KSH FFI, 2019). A bérekkel korrigált termelékenységi mutató figyelembe veszi azt is, hogy a hozzáadott

2. táblázat

**ALKALMAZÁSBAN ÁLLÓK LÉTSZÁMA, HAVI BRUTTÓ ÁTLAGKERESETEI 2019-BEN GAZDASÁGI ÁGANKÉNT, VÁLTOZÁSUK 2010-HEZ KÉPEST, TOVÁBBÁ AZ ÁGAZATOKRA VONATKOZÓ AUTOMATIZÁLÁSI POTENCIÁL**

Gazdasági ág	Alkalmazásban állók létszáma		Teljes munkaidőben alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete		Automatizálási potenciál (%)
	2019-ben (ezer fő)	Változás 2010–2019 (%)	2019-ben (ezer Ft)	Változás 2010–2019 (%)	
Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat	73,3	–4	293,2	+104	56
Bányászat, kőfejtés	4,1	+1	433,7	+85	62
Feldolgozóipar	714,1	+19	391,9	+95	64
Villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálás	23,7	–6	603,0	+66	52
Vízgazdálkodás, hulladékgazdálkodás	43,9	–1	343,6	+77	52
Építőipar	156,7	+32	287,9	+88	47
Kereskedelem, gépjárműjavítás	399,2	+16	342,8	+85	53
Szállítás, raktározás	220,0	+19	345,1	+72	59,0
Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás	115,2	+37	239,6	+95	55
Információ, kommunikáció	91,2	+37	623,5	+69	35
Pénzügyi, biztosítási tevékenység	63,5	–6	665,4	+54	35
Ingatlanügyletek	30,7	+5	312,4	+71	43
Szakmai, tudományos, műszaki tevékenység	127,1	+69	507,7	+71	41
Adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenység	191,8	+43	306,2	+110	54
Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás	270,6	+3	442,4	+82	37
Oktatás	290,6	+9	334,9	+71	23
Humán egészségügyi, szociális ellátás	302,9	+16	247,2	+74	35
Művészet, szórakoztatás, szabad idő	43,1	+19	366,8	+104	39
Egyéb szolgáltatás	23,9	+12	305,8	+104	43
Nemzetgazdaság	3 185,7	+18	367,8	+82	49

Forrás: KSH STADAT 2.1.35., 2.1.38.; David et al., 2018 ; ÁSZ-számítás és szerkesztés

értéket mennyi bérköltséggel állítják elő az adott országban. Ennek a mutatónak a növekedése hazánkban jelentősen meghaladta az EU-átlagot (Jó Állam Jelentés, 2018). Ez elsősorban annak köszönhető, hogy a magyarországi átlagbérek harmadát érik el az EU-átlag átlagbéreinek (Eurostat, 2018).

A termelékenység mérését azonban nehezíti az úgynevezett transzferárazás jelensége. A globális cégek a határokon átívelő tevékenységeikben az egyes vállalatrészeik között alkalmazott mesterséges árazás útján optimalizálják adózásukat. Emiatt az egyes országokban kimutatott eredményük, végső soron a GDP is torzulhat (Csath, 2019), így a munkatermelékenység számításában a számláló, a kibocsátás (output) nem a valóságot tükrözi.

A tényleges munkaerő-termelékenységet leginkább a munkahelyek és munkaeszközök technológiai korszerűsége (digitalizáltsági szintje), a munkavállalók képzettsége, az értékláncok hossza, a cégek menedzselése, a gazdasági szerkezet határozza meg (Kaiser, 2018). A további keresetnövekedések gátját képezheti, hogy a keresetek növekedési ütemétől elmarad a tényleges munkaerő-termelékenység növekedése.

### Automatizáció, robotizáció

A technológiai fejlődésnek várhatóan egyre nagyobb szerepe lesz a termelékenység, a foglalkoztatás és a jövedelmek alakulásában. A McKinsey&Company-nek (David et al., 2018) az automatizálás hatásairól szóló tanulmánya szerint az automatizálás alapjaiban fogja átalakítani a világgazdaságot és a munkaerőpiacokat. Magyarország az EU-ban az egyik legnagyobb automatizálási potenciállal rendelkező országok egyike a gazdaság ágazati összetétele miatt.

A 2. táblázat utolsó oszlopa mutatja a magyar gazdaság egyes ágainak automatizálási

si potenciálját. A már meglévő technológiák felhasználásával hazánkban a munkaórák mintegy 49 százalékát lehetne automatizálni. Az automatizálás lévén úgy növelhető a GDP, hogy egyidejűleg nő a termelékenység és csökken a munkaerőhiány (David et al., 2018). Számos hazai szervezet, köztük az ÁSZ és az MNB is rendszeresen felhívja a figyelmet a működési folyamatok automatizálási lehetőségeire, többek között a közigazgatás vagy a tőkepiacok területén (MNB, 2019).

Az automatizáció és a robotizáció esetében a foglalkoztatottság visszaesése akkor jelentkezhet kockázatként, ha az új technológiák elsjátítása a hazai munkavállalók számára nehézségekbe ütközik. Ebből következően a képzési és oktatási intézmények szerepe egyre inkább meghatározó lesz a jövőre vonatkozóan.

### Állami szerepvállalás

#### *Jövedelem és bérpolitika*

A munkajövedelmek alakításában az állam szerepe egy piaci versenyen alapuló gazdaságban korlátozott. Az állam az alsó korlátot jelentő minimálbérnek, valamint a közszféra béreinek meghatározásával tud közvetlenül hatni (Telegdy, 2014). 2010 és 2019 között a versenyszférában nagyobb mértékben emelkedtek a bérek, mint a közszférában, tehát inkább a versenyszféra „húzta felfelé” a közszféra béreit.

Közvetetten az adók és járulékok mértékének csökkentése – a jövedelmek emelkedése mellett – gazdaságfehérítő hatást is jelent, mivel növeli az adófizetési hajlandóságot. Az adó- és járulékmértékek csökkentési lehetősége ugyanakkor erősen korlátozott, mivel a beszedett adó- és járulékbévételek az állami kiadások, köztük a tb-alap fedezetéül szolgálnak, ezért fontos, hogy az adó- és járulékcsökkenés fenntartható módon történjen (Domokos, 2016).

### *Állami bevételek, gazdaságfehérítés*

A központi költségvetésnek, így a társadalombiztosítási nyugdíjrendszernek adó- és járulékbevétel-kiesést jelent a rejtett vagy fekete- és szürkegazdaság. Az ellenőrzések hatékonyságát javító intézkedések az online pénztárgépek és az EKÁER-rendszer, ezek a társasági adó, az általános forgalmi adó növekedése mellett a személyi jövedelemadó és a munkavállalói járulékok és a szociális hozzájárulási adó bevételeket is növelték.

A NAV által közzétett bejelentés nélkül foglalkoztatók listáján 5 097, a nem rendezett munkaügyi kapcsolatokkal rendelkező adózók listáján 402 foglalkoztató szerepelt 2020. március 3-án. Az inaktívknál az egyéb kategóriába soroltak száma 243,2 ezer fő volt 2019-ben, ami azt valószínűsíti, hogy a rejtett gazdaságban jövedelmet szerzők száma jóval nagyobb lehet a feltárt eseteknél.

## A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI NYUGDÍJRENDSZER BEVÉTELEINEK ÉS KIADÁSAINAK ALAKULÁSA

### A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer bevételei

A magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszer számos jelentős változáson ment keresztül az elmúlt évtizedek alatt. Az utolsó jelentősebb változás – amely nemcsak a bevételeinek nagyságát meghatározó adó- és járulékmértékeket érintette, hanem a rendszert is – 2011-ben történt, amikor megszűnt az úgynevezett magánnyugdíjpénztáraknak történő kötelező járulékfizetés. 2012. január 1-jétől a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tisztán felosztó-kirovó jellegű. Finanszírozása a munkavállalók járulékaiból és a munkáltatók szociális hozzájárulási adójának az éves központi költségvetésről szóló törvényekben meghatározott részéből történik. A munkáltató által fize-

tett szociális hozzájárulási adó mértékét fokozatosan csökkenték 2017-től (3. táblázat).

A szociális hozzájárulási adó Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető részének évenkénti változása alakította a Nyugdíjbiztosítási Alap járulékbevételek és hozzájárulások bevételeit. Nem volt hiány a Nyugdíjbiztosítási Alapnál 2013–2016 közötti időszakban, valamint 2018-ban. A Nyugdíjbiztosítási Alap 2012–2013 és 2017–2019 között „Garancia és hozzájárulás az ellátásokhoz” jogcímen költségvetési hozzájárulásban is részesült.

A szociális hozzájárulási adó mértéke, annak a Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető része, valamint a Garancia és hozzájárulás az ellátásokhoz jogcímen kapott költségvetési hozzájárulás együttesen befolyásolják meghatározó jelleggel a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeinek alakulását.

A három fő tényezőt tekintve az alap bevételei 2019-ben kedvezően alakultak, a járulékbevételek és hozzájárulások növekedtek a foglalkoztatottak számának és a befizetések alapjául szolgáló jövedelmek növekedésének köszönhetően. A bevételeket a nyugdíjkiadásokkal szembe állítva 2019-ben a Nyugdíjbiztosítási Alap 127 milliárd forint hiánnyal zárt. Az alap 2019. évi – az egy évvel korábbi értékhez képest jelentősen magasabb – hiánya tervezési okokra vezethető vissza. A hiányt kedvezőtlenül befolyásolta a nyugdíjkiadások előző évihez képest mintegy 4,7 százalékos növekedése is, amely 1,3 százalékponttal volt magasabb az inflációkövető nyugdíjemelésknél. A Nyugdíjbiztosítási Alap hiánya az államadósságot növeli.

### Nyugdíjkiadások alakulása

A nyugdíjas korú népességen alapvetően életkor alapján a társadalombiztosítási ellátásra vagy nyugdíjra jogosult népességet értjük. A saját jogú öregségi nyugdíjnak az előírt

**A NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP BEVÉTELEI (%),  
VALAMINT FŐBB BEVÉTELEI ÉS KIADÁSAI (MILLIÁRD FT)**

Megnevezés	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szociális hozzájárulási adó mértéke (%)	27	27	27	27	27	22	19,5	06. 30-ig: 19,5% 07. 01-től: 17,5%
Szociális hozzájárulási adó Ny. Alapot megillető része (%)	88,9	100,0	96,3	85,5	79,4	71,6	79,5	70,2
Járulékbevételek, hozzájárulások (Mrd Ft)	2 649,2	2 978,1	3 119,0	3 074,6	3 079,5	2 982,2	3 286,4	3 346,3
Garancia és hozzájárulás az ellátásokhoz	101,5	24,7	0,0	0,0	0,0	208,0	60,6	29,7
Költségvetési hozzájárulások	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egyéb bevételek	12,1	10,0	2,8	6,4	7,6	6,0	6,6	7,1
Vagyongazdálkodás bevételei	0,002	0,002	0,005	0,007	0,011	0,01	0,018	0,04
Nyugdíj költségvetési szervek bevételei	2,7	2,4	2,7	2,9	4,4	4,6	0,0	0,0
Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési bevételi főösszeg	2 765,5	3 015,2	3 124,5	3 084,0	3 091,5	3 200,9	3 353,7	3 383,2
Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési kiadási főösszeg	2 836,3	3 015,2	3 118,9	3 078,9	3 077,4	3 205,6	3 353,7	3 510,7
Ebből nyugellátások kiadásai	2 643,2	2 839,5	2 916,3	2 989,0	3 054,5	3 172,1	3 347,4	3 503,3
Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetés szerinti egyenlege	-70,8	0,0	5,7	5,1	14,1	-4,8	0,0	-127,6

Forrás: 2018. évi LII tv., költségvetési törvények, Kincstár TB alapok mérlegei, saját számítás és szerkesztés

nyugdíjkorhatár betöltése mellett további feltétele az előírt szolgálati idő megléte is. 2012. január elsejével nemcsak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer bevételi oldala alakult át, hanem a kiadási oldala is. 2012-től saját jogon öregségi nyugdíjat csak korbetöltött személyek részére lehet megállapítani, illetve folyósítani. Ez alól kivételt képeznek a nőknek 40 év jogosultsági idő alapján járó nyugdíjak. A nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyek

részére 2012 előtt megállapított különféle korai öregségi nyugdíjak átalakultak korhatár előtti ellátássá, amelyeket a korhatár betöltésekor öregségi nyugdíjként kapnak tovább. Az ellátási rendszer átalakítása a kiadások tekintetében összességében növelte a Nyugdíjbiztosítási Alap átláthatóságát, tervezhetőségét, fenntarthatóságát.

A nyugdíjas korúak számát érintő változást jelent, hogy 2014–2021 között lépcsőze-



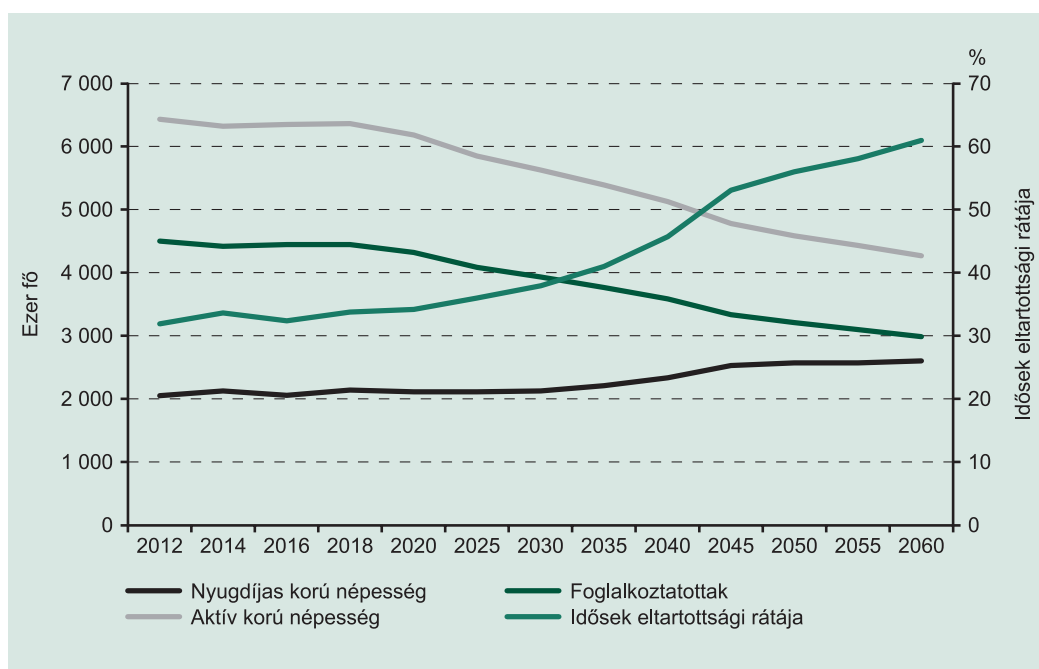
tesen nő a nyugdíjkorhatár 62 évről 65 évre. Ez azt eredményezi, hogy az érintett korosztály – az 1952–1958 között születettek (javarészt a Ratkó-gyermekek) – gazdasági aktivitása későbbi nyugdíjazással időben megnyúlik. 2019 januárjában a saját jogú öregségi nyugellátásban részesülők száma 2032 ezer fő volt (KSH, 2019). Nyugdíjra nemcsak saját jogon szerzhető ellátási jogosultság, hanem hozzátartozó (házastárs, gyermek vagy szülő) halála esetén is. 2019 januárjában özvegyi és szülői nyugdíjban mintegy 66 ezren, árvaellátásban 59 ezren részesültek (KSH, 2019).

A 9. ábra mutatja, hogy a nyugdíjas korúak száma 2020 és 2030 között várhatóan nem változik jelentősen, ami elsősorban an-

nak köszönhető, hogy a Ratkó-korszakot követően 1956–1974 között kevesebben születtek. 2030-at követően fokozatosan – 65 éves nyugdíjkorhatárral számolva – 2060-ra várhatóan mintegy 20 százalékkal nőni fog a nyugdíjas korúak száma. A 9. ábra mutatja azt is, hogy az aktív korú népesség száma a 2018. évet követően várhatóan meredekebben csökken majd, köszönhetően a Ratkó-gyermekek nyugdíjba vonulásának és az 1956 után születettek nagyságrendileg kisebb számának. Az aktív korúak számának nagyobb arányú csökkenése 2040–2050 között a Ratkó-unokák nyugdíjba vonulásakor várható. Az időskorúak eltartottsági rátája emelkedik: míg 2020-ban 100 aktív korú emberre 34 nyugdíjas korú jut, 2060-ban már 61 nyugdíjas korú fog jutni.

9. ábra

**NYUGDÍJASOK, AKTÍV KORÚAK, FOGLALKOZTATOTTAK SZÁMÁNAK, VALAMINT AZ IDŐSKORÚAK (AKTUÁLIS NYUGDÍJKORHATÁRRAL SZÁMOLT) ELTARTOTTSAI RÁTÁJÁNAK ALAKULÁSA ÉS VÁRHATÓ ALAKULÁSA**



Forrás: KSH STADAT 2.5.21., 2.1.6., 2.1.13., interaktív korfa, saját számítás és szerkesztés

## Nyugdíjkiadások alakulására ható egyéb tényezők

### *Aktív évek számának növelése*

Az aktív évek számának gyarapítása, ezen belül a nyugdíjkorhatár várható élettartammal, de legfőképpen az egészségben várható élettartammal történő arányos emelése olyan ellensúlyozó eszközt jelent, amely a gazdasági folyamatok alakulásától függetlenül tervezhető. A várható élettartam a KSH előrejelzése szerint 2018 és 2030 között a nőknél 3,2 évvel, a férfiaknál 4,1 évvel 2030 és 2060 között a nőknél 6,3 évvel, a férfiaknál 8,1 évvel fog nőni. Az egészségben várható élettartam jövőbeni alakulására nincsenek előrejelzései a KSH-nak, a várható élettartam és az egészséges élettartam párhuzamos alakulásának tendenciáit figyelembe véve a

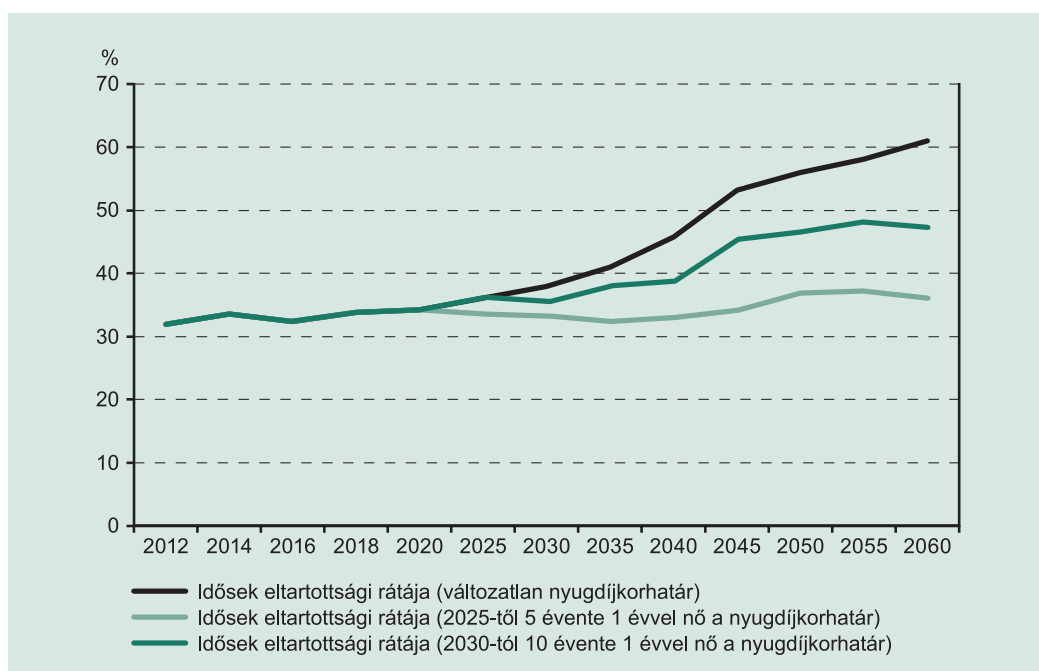
jövőbeni várható élettartamhoz hasonló emelkedés prognosztizálható.

A 10. ábra az időskorúak eltartási rátájának várható alakulását mutatja, amennyiben a nyugdíjkorhatár a várható élettartammal megközelítőleg arányosan, 2025-től ötévente egy évvel emelkedne, illetve 2030-tól tízévente egy évvel emelkedne.

A nyugdíjkorhatár fokozatos emelése csökkenti az idősek eltartottsági rátáját, miközben csökken a nyugdíjas korúak száma, nő az aktív korúak száma. Az előre megfelelően ütemezett nyugdíjkorhatár-emelés akár „vízszintes” idősek eltartottsági rátáját is eredményezhet. Külön hangsúlyozandó, hogy a nyugdíjkorhatár emelésénél lényegi szempont a várható élettartam, de különösen az egészségben várható élettartam alakulásának figyelembevétele.

10. ábra

### **IDŐSEK ELTARTOTTSÁGI RÁTÁJÁNAK ALAKULÁSA A NYUGDÍJKORHATÁR ESETLEGES EMELÉSEIVEL (%)**



Forrás: KSH STADAT 2.5.21., 2.1.6., 2.1.13., interaktív korfa, saját számítás és szerkesztés

### *Élettartam, jövedelmek*

A nyugdíjasok várható élettartamának emelkedésével a nyugdíjkiadások is hasonló ütemben nőnek. A jövedelmek növekedése a későbbi nyugdíjkiadások növekedésével jár együtt, mivel a nyugdíjakat a jövedelmek figyelembevételével alapesetben az 1997. évi LXXXI. törvényben foglaltak alapján állapítják meg. Az alacsony keresetű és ezáltal alacsonyabb nyugdíjban részesülők, várhatóan kevesebb ideig élnek, mint a magasabb keresetű és ezáltal magasabb nyugdíjjal rendelkezők (Marosi, Molnár, 2018). A jövedelmek nagysága tehát nemcsak a nyugdíj összegének meghatározásán keresztül befolyásolja a nyugdíjkiadásokat, hanem a várható élettartam növekedésében is szerepet játszanak. Az ebből fakadó kockázatok a jövedelmek nagyságának a nyugdíjmegállapítás és nyugdíjmelés szabályaiban történő arányos figyelembevételével ellensúlyozhatók.

### *Nyugdíjak mértéke*

Magyarországon a nyugdíjak vásárlóértékét az inflációhoz igazított indexálás biztosítja. A gazdasági prosperitás közelmúltbeli időszakában, amikor a bérek jobban nőttek, mint az infláció, a nyugdíjak inflációkövető emelkedése elmaradt a reálbérek emelkedésétől. Ennek következtében Magyarországon az átlagnyugdíj és a nettó átlagbér arányaként kifejezett helyettesítési ráta a 2015. évi 67 százalékról 2019-ben 53 százalékra csökkent. Ennek ellensúlyozása érdekében a kormány bevezette a nyugdíjprémiumot, amely akkor jár a nyugdíjasoknak, ha a GDP növekedése meghaladja a 3,5 százalékot. 2017–2019 között a nyugdíjprémiumok a teljes nyugellátás 0,9 százalékát, 1,2 százalékát, illetve 1,4 százalékát tették ki. Ezen kívül a nyugdíjasok ad hoc juttatásokban (élelmiszer- és rezsitalvány) is részesülnek; ezek 2018-ban és 2019-ben 0,7 százalékos éves nyugdíjemelkedést jelentettek (EU Bizottság, 2020). A jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentését szolgáló nyugellátáshoz kap-

csolódó ellátások tovább növelik a nyugdíjkiadásokat, emiatt – fontos szociális szerepük mellett is – nehezítik a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer fenntarthatóságát.

A helyettesítési ráta értéke rámutat arra, hogy az aktív életszakaszt követően a nyugdíjas lét alacsonyabb jövedelmi szintet jelent. Az átlagnyugdíj 2019-ben 135 ezer forint volt (KSH, 2019). A szerény megélhetést biztosító nyugdíjak az öngondoskodás különböző formáinak jelentőségére hívják fel a figyelmet. Az állam a különböző nyugdíjcélú megtakarítási formákat (önkéntes nyugdíjpénztár, nyugdíj-előtakarékossági számla, nyugdíjbiztosítások) adókedvezményekkel támogatja. Ezen túl is fontos az előtakarékoságra ösztönzés, az öngondoskodás – mint kiegészítő eszköz – fontosságának tudatosítása. Ez a megtakarítás a megtakarított összeggel arányos mértékben tudja ellensúlyozni a nyugdíjas évek alatti kiadásokat.

### *Nyugdíjkiadások kormányzati tervezése*

A központi költségvetés LXXI. fejezetét alkotó Nyugdíjbiztosítási Alapot azzal a céllal hozták létre, hogy a nyugdíjbiztosítási ellátásokra fordítandó kiadások és a célzottan ezek fedezetére szolgáló bevételek egymással közvetlenül, mérlegszerűen szembeállíthatók legyenek (ONYF, 2016). Ahhoz, hogy közép- és hosszú távon is kellően megalapozott számítások álljanak rendelkezésre a tervezhető nyugdíjkiadásokat illetően, nemcsak a várható nyugdíjasok száma és várható életkorának ismerete szükséges alapvetően, hanem a jövőben nyugdíjba vonulóknak a Magyar Államkincstárnál kezelt jogszerezési (szolgálati idő és kereset-) adatai is.

A demográfiai előrejelzések, a gazdaság és ezen belül a munkaerőpiac kockázatai is azt indokolják, hogy részletes és alapos előszámítások álljanak rendelkezésre arról, hogyan

alakulnak majd várhatóan a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai.

A Pénzügyminisztérium „Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés 2019–2023” című kiadványában a Nyugdíjbiztosítási Alap esetében a 2019-re 3510,1 milliárd forint nyugdíjkiadás és 127 milliárd forint összegű hiányt követően, a 2020–2023 közötti időszakra 0 egyenleggel tervez. A társadalombiztosítási alapok támogatására viszont a Pénzügyminisztérium évről-évre növekvő összegekkel kalkulál: 2020. évre 628 milliárd forinttal, 2021. évre 973 milliárd forinttal, 2022. évre 1 171,8 milliárd forinttal, 2023. évre 1 305,6 milliárd forinttal. A prognózis a társadalombiztosítási alapokon belül a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap számadatait nem részletezi.

A nyugdíjrendszer fenntarthatóságát érintő emberi, gazdasági és társadalmi erőforrásokkal való átfogó hosszú távú tervezés, stratégiai szinten a 2013-ban készített Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiában történik. Az elemzés által beazonosított kockázatok a keretstratégiában összefüggéseiben részletesen megjelennek. A keretstratégia a kockázatok kezelésére a központi és helyi kormányzati intézkedések céljait és teendőit is meghatározza, a család és egyén, a vállalkozások, valamint a kisközösségek, civil szervezetek és vallási közösségek céljai és teendői mellett.

## ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Az elemzés eredményei arra mutatnak, hogy hazánk népessége 2060-ig folyamatosan csökkeni fog, emellett annak korösszetétele is kedvezőtlenül alakul: miközben évről-évre kevesebben születnek, a várható élettartam nő, egyre több lesz a populáción belül az időskorú. A munkaerőpiacon aktívak és a nyugellátásra jogosultak aránya, az eltartási ráta romlani fog. Ez kockázatot jelent a hazai gazdasági

növekedés fenntarthatóságára, a nyugdíjkiadások kiegyensúlyozottságára, illetve áttételesen a költségvetésre is növekvő terheket róhat. Az aktívak és inaktívak arányában bekövetkező romlás negatív gazdasági következményei, a nyugdíjkockázatok ugyanakkor tudatos és jól tervezett intézkedésekkel mérsékelhetők, annak következményei tompíthatók.

Az elemzés a következő demográfiai-, gazdasági- és nyugdíjkockázatokot, illetve az alábbi prioritásokat, beavatkozási lehetőségeket azonosította be.

### Születések

Az eltartási ráta romlásának lényeges összetevője a születések számának csökkenése. A szülőképes korú nők korosztályaiban tapasztalható számszerű csökkenés miatt – még mérsékelt mértékű termékenységnövekedés mellett is – tovább fog fogyatkozni hazánk népessége. A termékenységi ráta jelentős emelkedése, a fenntartható 2,1-es termékenységi arányszám elérése a közelmúltbeli termékenységi adatok alapján nem valószínűsíthető. Ugyanakkor még egy ilyen mértékű termékenységnövekedés is a népesség fogyásával járna együtt. A népességcsökkenés tompítása, a további romlás elkerülése érdekében elengedhetetlen a jelenlegi termékenységi ráta szinten tartása, lehetőség szerint növelése. Az ezt célzó állami erőfeszítések indokoltak. Ebből következik, hogy a termékenység növelését célzó családpolitika mindenképpen szükséges, ugyanakkor önmagában nem elégséges eleme a gazdasági és nyugdíjkockázatok csökkentésének.

### A nők kettős szerepének támogatása

A nők kétféle módon vesznek részt a gazdasági, társadalmi folyamatokban. Egyfelől közvetlenül munkaerőként, másfelől pedig a

munkaerő újratermelőjeként. Egyszerre cél az, hogy a nők gyermekek szülésével és nevelésével (reproduktív munka) vegyenek részt abban, hogy legyenek munkaképes fiatalok a munkaerőpiacon, valamint a jelenben közvetlenül munkaerőként is megjelenjenek. Elegendhetetlen tehát e kettős szerep ellátásának állami támogatása. Szükség van olyan támogatási formákra, amelyek egyfelől képesek a reproduktív munka részbeni kiváltására, másfelől a munkaerőpiacról történő időleges kivonuláért kompenzálnak. Ilyen állami támogatások egyfelől a bölcsődei, óvodai ellátás, másfelől pedig az anya kieső bér-munka-jövedelmének állam általi kompenzálása arra az időre, amely alatt reproduktív munkát végez. Az állami helyettesítők minősége, valamint a pénzügyi kompenzációk és ösztönzők mértéke, feltételrendszere jelentősen befolyásolja azt, hogy milyen mértékben tudnak a gyermekvállalási vágyak teljesülni, a nők mennyiben képesek gyermekeket szülni, felnevelni és a munka piacán is részt venni. A hazai családtámogatás feltételrendszere a munkához kötött ösztönzőkre épül.

### Foglalkoztatási és termelékenységi tartalékok

A nyugdíjkassza egyenlegét javítja, ha több befizető van a rendszerben. Ennek lényeges összetevőjeként azonosítottuk a foglalkoztatás bővülését és a gazdaságfehéredést. Ugyanakkor a foglalkoztatási ráta az elmúlt évekhez hasonló mértékű bővülésére nem lehet számítani, Magyarország foglalkoztatási tartalékai kimerülőben vannak. Továbblépési lehetőséget a foglalkoztatás regionális egyenlőtlenségeinek kisimítása kínálhat: a közlekedési és lakhatási infrastruktúra fejlesztése a befektetések tudatos irányítása ennek fontos eszközei. Emellett a munkaerő-tartalék körében nagy arányban található nők, akiknek az ak-

tív munkaerőpiacon való megjelenése kívánatos. A gazdaságfehéredést az elemzés olyan pozitív folyamatnak azonosította, amely a legális jövedelmek és a járulékalap bővülését jelenti, az ezt erősítő lépések is javítják a nyugdíjrendszer egyensúlyát. Az aktív korú népesség számának csökkenése egy idő után még javuló foglalkoztatottsági ráta mellett is a foglalkoztatottak számának csökkenését eredményezi valamennyi korcsoportot érintően. Ez a nemzetgazdaság, és a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer szempontjából is jelentős kockázat, mert az aktív korú munkavállalók által fizetendő adók és járulékok is csökkenhetnek, vagyis kevesebb bevételből kell finanszírozni a nyugdíjkiadásokat.

### *Bérvnövekedés*

A közelmúltban a nyugdíjkassza egyenlegére pozitív hatást gyakorolt a gazdasági és bértömeg-növekedés is. Az összefüggés ugyanakkor összetett, hiszen a jövedelmek növekedése, a nyugdíj-megállapítás szabályai miatt az induló nyugdíjak emelkedését is maga után vonja. A közelmúltbeli bérvnövekedés gazdasági hátterét elsősorban a munkaerő iránti kereslet növekedése jelentette. A nyugdíjkassza bevételeit olyan egészséges szerkezetű bérvnövekedésnek kell megalapoznia, amely elsősorban a termelékenység növekedésére támaszkodik.

Ugyanakkor látni kell, hogy a nyugdíjrendszer működését támogató gazdasági tényezők csak korlátozottan mérsékelhetik a kockázatok. A gazdasági hatások egyfelől a konjunkturális folyamatoknak erősen kitéttek, másfelől azok befolyásolása gazdaságpolitikai intézkedésekkel csak áttételesen, bizonytalan eredménnyel alakítja a nyugdíjkassza egyenlegét. Egyes gazdaságpolitikai intézkedések hatása azonban korlátos, jelentkezik az úgynevezett plafonhatás: egy ponton túl már nem várható a foglalkoztatás további bővülése, sem a gazdaság fehéredése.

### *Az időskori aktivitás növelése*

Az eltartási ráta romlásából és a magasabb várható élettartamból adódó nyugdíjkockázatot az időskori aktivitás fokozása, esetlegesen az öregségi nyugdíjkorhatár növelése képes ellensúlyozni. A nyugdíjkiadások növekedését, emiatt a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának a kockázatát hordozza, hogy növekszik a várható élettartam, romlik az időskorúak eltartási rátája. Ezen kockázat mérséklésének eszköze, ha a befizetők hosszabb ideig dolgoznak. Tanulmányunk egyetlen olyan intézkedéstípust azonosított be, amely a munkaerőpiaci kínálatot és a nyugdíjkiadások növekedésének féken tartását egyaránt kiszámítható hatékonysággal képes szolgálni; a nyugdíj mellett vagy az helyett végzett időskori aktivitás ösztönzése, illetve a nyugdíjkorhatár várható élettartammal és az egészségben várható élettartammal arányos, előre ütemezett fokozatos emelése. Erre mutatott lehetséges példát az elemzés a KSH előreszámítását alapul véve. Ha 2025-től öt évente egy évvel emelkedik a nyugdíjkorhatár, az 2060-ra 36 százalékra, ha 2030-tól tíz évente egy évvel emelkedik a nyugdíjkorhatár, az 2060-ra 47 százalékra képes mérsékelni az eltartási rátát. A kétféle ütemű fokozatos emelés az időszak végére 69, illetve 73 éves nyugdíjkorhatárt jelentene.

### *Egészségfejlesztés*

Az időskori aktivitás, munkaképesség és munkakedv megtartásának legfontosabb peremfeltétele nem önmagában a várható élettartam emelkedése, hanem az egészséges életevek számának növekedése, a bio-, pszicho- és szociális jólét megtartása. Bár hazánkban is nőtt a közelmúltban az egészséges élettartam, figyelemre méltó jel, hogy az egészségben várható élettartam Magyarországon 12-19 évvel marad el a teljes várható élettartamtól, és a férfiak egészségben várható élettartama négy évvel alacsonyabb, mint a jelenlegi nyugdíjkorhatár. A KSH előrejelzése szerint a várható élettartam

84-88 évre nőhet 2060-ig. Fontos, hogy az egészséges életevek száma is ezzel arányos növekedést mutasson.

A hazai egészségügyben kiemelt prioritást kell kapnia a népesség mentális és fizikális egészségi állapotának a fejlesztése. Az élettartamot mérséklő tényezők összetétele miatt az egészségfejlesztés kiemelt eszközei az egészséges életmód és a megelőzés ösztönzése. Ebből a szempontból fontos és eredményes törekvés volt a dohányzás visszaszorítását szolgáló intézkedések bevezetése.

### *Kutatások, statisztikák*

Kiemelt jelentősége van annak, hogy a közpolitikai döntéseket megalapozó hiteles információk rendelkezésre álljanak. Jó törekvés, hogy a gyermekvállalásra ható szubjektív tényezőket kormányzati háttérű kutatások vizsgálják. Ugyanakkor a hazai népesség elvándorlásának, visszavándorlásának háttéréről, okairól, egyéni mozgatóiról nem ismerünk teljes körűnek tekinthető, empirikus adatokon alapuló kutatásokat. Emellett a demográfiai előrejelzések, a gazdaság és ezen belül a munkaerőpiac kockázatai is azt indokolják, hogy részletes és alapos előszámítások álljanak rendelkezésre arról, hogyan alakulnak majd várhatóan a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai. Fontos, hogy a demográfiai, munkaerőpiaci téma stratégiai jelentőségének megfelelően további, a kormányzati beavatkozások tervezését is támogatni képes kutatások készüljenek.

### *Az öngondoskodás szükségessége*

Az eltartási ráta romlása a nyugdíjkorhatár és a járulékok esetleges emelése, a gazdasági növekedés mellett is veszélyeztetheti a jövőbeli nyugdíjak reálértékét. Az egyén számára megfelelő időskori életszínvonal fenntartása csak akkor lehetséges, ha arra időben felkészül és aktív korában elegendő tartalékokat képez. Szükséges tehát aktív generációkban a tartalékolás, felhalmozás szükségességét tudatosítani.



## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> <http://demografia.hu/hu/tudastar/fogalomtar/62-varhato-atlagos-elettartam> <sup>2</sup> Mt. 61. § (3).

## IRODALOM

- BAJKÓ A., MAKNICS A., TÓTH, K., VÉKÁS P. (2015). A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról. *Közgazdasági Szemle*, LXII. évf., 2015. december, 1229–1257. oldal, [www.kszemle.hu](http://www.kszemle.hu) › tartalom › letoltes
- BOTOS K., BOTOS J. (2020). Nyugdíjrendszer a változó társadalomban. *Pénzügyi Szemle* 2020/1, 7–22. oldal, <https://www.penzugyiszemle.hu/penzugyiszemle-folyoirat-aktualis-szam/nyugdigrendszer-avaltazo-tarsadalomban>, [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_1\\_1](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_1_1)
- CSATH M. (2019). Közepes jövedelmi csapda vagy fejlettségi csapda és a költségvetési hatások. *Pénzügyi Szemle*, 2019/1, 29–48. oldal, [www.penzugyiszemle.hu](http://www.penzugyiszemle.hu) › csathm-2019-1, (letöltve: 2020. február 19.)
- DAVID F., HAVAS A., SOLVEIGH H., JÁNOSKUTI L., KADOCSA A., PUSKÁS P. (2018). Átalakuló munkahelyek: az automatizálás hatása Magyarországon. McKinsey&Company. [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com) › Automation-report-on-Hungary-HU-May24, (letöltve: 2020. február 19.)
- DOMOKOS L. (2016). Így indulhat be a fenntartható kifejlesztés pozitív spirálja. *Pénzügyi Szemle* online, <https://www.penzugyiszemle.hu/fokuszban/igy-indulhat-be-a-fenntarthato-kifeherites-pozitiv-spiralja>, (letöltve: 2020. február 19.)
- FREUDENBERG, CH., BERKI T., REIFF Á. (2016). A Long-Term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms. Working Paper 2., Magyar Nemzeti Bank. Budapest, [www.mnb.hu](http://www.mnb.hu) › mnb-wp-2016-2-final-1
- GÁL R. (2017). *Hozott szalonnával. A fenntartható nyugdíjrendszer kialakítása*. In Hegyemenet, Osiris Kiadó, 192–213. oldal
- HORVÁTH M., VIDA C. (2019). A családtámogatások rendszere Magyarországon. *ÁSZ-elemzés*, <https://asz.hu/hu/publikaciok/tanulmanyok-2019-ev>, (letöltve: 2020. február 24.)
- KAPITÁNY B. SPÉDER Zs. (2017). Hitek, tévhitek és tények a népességsökkenés megállításáról, <https://www.socialreflection.org> (letöltve 2020. február 19.)
- KOZINSZKY, Z., CSATORDAI S., CSEPINÉ SZ. G., RABI S., LADÁNYI M., PÁL A. (2006). A művi terhességmegszakítások számának elemzése hazánkban. *Magyar Nőorvosok Lapja*, 69(6), 501–514. oldal, <https://www.doki.net>, (letöltve: 2020. február 19.)
- MAKAY Zs. (2018). Családtámogatás, női munkavállalás. Demográfiai portré. <https://www.demografia.hu>, (letöltve: 2020. február 19.)
- MAROSI J., MOLNÁR D. L. (2018). Öregségi nyugdíjasok halandósága 2015-ben. *Statisztikai Szemle*, 96(1), 5–26 oldal, [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu) › statszemle\_archive, (letöltve: 2020. február 19.)
- MONOSTORI J. (2015). Öregedés és nyugdíjba vonulás. Monostori J., Öri P., Spéder Zs. (szerk.), Demográfiai portré, 115–134. oldal



MURRAY, C. J., CALLENDER, C. S., KULIKOFF, X. R., SRINIVASAN, V., ABATE, D., ABATE, K. H., ABDELALIM, A. (2018). Population and fertility by age and sex for 195 countries and territories, 1950–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, 392 (10159), pp. 1995–2051, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32278-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32278-5)

NÉMETH E., KÁDÁR K., KERÉKES G., TÓTH L. (2019). Állami befektetésösztönzés és munkahelyteremtési intézkedések. <https://asz.hu/hu/publikaciok/tanulmanyok-2019-ev>, (letöltve: 2020. február 24.)

PULAY Gy., KÁDÁR K., LUKSANDER A., FÜLÖP N. (2019). Elemzés az aktivitási ráta alakulásáról című ÁSZ-elemzés, <https://asz.hu/hu/publikaciok/tanulmanyok-2019-ev>, (letöltve: 2020. február 24.)

TÁRKÁNYI Á. (2008). A második demográfiai átmenet néhány főbb tényezője a fejlett világban és Magyarországon. *Demográfia*, 51(4), 406–440. oldal

TELEGDY Á. (2014). A közzsféra és a vállalatok bérei közötti átterjedési hatás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, LX. évf., 2013. május 555–578. oldal, [www.kszemle.hu](http://www.kszemle.hu) (letöltve: 2020. február 19.)

VARGA G. (2014). Demográfiai átmenet, gazdasági növekedés és a nyugdíjrendszer fenntarthatósága. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. november 1279–1318. oldal, [epa.niif.hu](http://epa.niif.hu) › pdf › EPA00017\_kozgazdasagi\_szemle\_2

Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (2019-1). A tervezett gyermekek számának alakulása a 2010-es években, <https://www.koppmariaintezet.hu/hu/elemezeseink> (letöltve: 2020. február 19.)

Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (2019-2). KINCS Európai Családpolitikai Rangsor, <https://www.koppmariaintezet.hu/hu/elemezeseink> (letöltve: 2020. február 19.)

Összefogás a Gyermekek és Családbarát Magyarországot Szakértői Műhely (2018): Jövünk a gyermek. Adalékok a népességgyarapodás társadalmi programjához I., [https://www.academia.edu/39004545/\\_J%C3%B6v%C5%91nk\\_a\\_gyermek\\_Adal%C3%A9kok\\_a\\_n%C3%A9pess%C3%A9gyarapod%C3%A1s\\_t%C3%A1rsadalmi\\_programj%C3%A1hoz\\_I\\_Kivonat\\_a\\_tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tetb%C5%91l](https://www.academia.edu/39004545/_J%C3%B6v%C5%91nk_a_gyermek_Adal%C3%A9kok_a_n%C3%A9pess%C3%A9gyarapod%C3%A1s_t%C3%A1rsadalmi_programj%C3%A1hoz_I_Kivonat_a_tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tetb%C5%91l), (letöltve: 2020. október 1.)

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (2016). Portré a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszerről, <https://docplayer.hu/9575263-Portre-a-magyar-tarsadalombiztositasi-nyugdijrendszerrol> (letöltve: 2020. február 19.)

## JOGSZABÁLYOK

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2018. évi LII. törvény a szociális hozzájárulási adóról

2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről

1798/2019. (XII. 23.) Korm. határozat. Egyes egészségügyi kérdésekről

### STRATÉGIÁK, JELENTÉSEK, ÚTMUTATÓK

Belügyminisztérium (2016). A közfoglalkoztatás megítélése a vállalatok körében a rövid távú munkaerőpiaci prognózis adatfelvétel alapján. (letöltve, 2020. március 12.)

KAISER T. (2018). Jó állam jelentés 2018., <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/jo-allam-mutatok-jelentesenkent/>

Kormány (2020). Magyarország Konvergencia Programja 2020–2024, [ec.europa.eu › info › sites › info › files › 2020-europea](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-europea)

Magyar Nemzeti Bank (2019). Versenyképességi program 330 pontban, <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenykepességi-program-330-pontban/versenykepességi-program-330-pontban>

MGYOSZ (2019). MGYOSZ lapja LVIII, 2019. 8. szám, Közös javaslatcsomag a munkaerőhiány kezelésére, <https://mgyosz.hu>, (letöltve, 2020. február 24.)

Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (2013). Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, 2013 [www.nfft.hu/documents/1238941/.../Nemzeti+Fenntartható+Fejlődési+Keretstratégia](http://www.nfft.hu/documents/1238941/.../Nemzeti+Fenntartható+Fejlődési+Keretstratégia) (letöltve: 2019. március 25.)

Pénzügyminisztérium (2019). Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés 2019–2023. (letöltve, 2020. február 24.)

### STATISZTIKAI KIMUTATÁSOK

EUROSTAT (2018). Bérek és munkaerőköltségek, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>, (letöltve, 2020. február 24.)

EUROSTAT (2020). How usual is it to work from home? <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200206-1>, (letöltve, 2020. február 24.)

KSH (2011). Gyermekvállalás és gyermeknevelés, 2011. (letöltve, 2020. február 24.)

KSH (2018). Statisztikai Tükör, Népmozgalom 2018. (letöltve 2020. február)

KSH (2019). A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon (KSH FFI), 2019. [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl18.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl18.pdf) (letöltve: 2019. március 25.)

KSH (2020). Munkaerőpiaci folyamatok, 2019 I-IV. negyedév, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf194/index.html>

KSH (2020). Interaktív korfa (IAK), <https://www.ksh.hu/interaktiv/korfak/orszag.html>, (letöltve 2020. február)

KSH (2020). Mikrocenzus 2016, 10. Nemzetközi vándorlás. (letöltve, 2020. február 24.)

KSH (2020). Nyugdíjak és egyéb ellátások, 2019. (letöltve, 2020. március 12.)

KSH Népeségtudományi Intézet (2015). Népeség-előreszámítások, <https://www.demografia.hu/hu/tudastar/nepesseg-eloreszamitas> (letöltve: 2020. február 19.)

NAV (2020). Bejelentés nélkül alkalmazottat foglalkoztatók listája, nem rendezett munkaügyi kapcsolatokkal rendelkező adózók listája, <https://www.nav.gov.hu/nav/adatbazisok/benemjelentett>, (letöltve, 2020. március 3.)

Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) (2020). Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2016-ban. (letöltve, 2020. február 24.)

### EGYÉB INTERNETES FORRÁSOK

KAÁLI N. G. (2017). Nyílt levél Dr. Orbán Viktor Miniszterelnök Úrhoz (OTS). <http://ots>.

hu/hirek/127039/nyilt\_level\_dr\_orban\_viktor\_miniszterelnok\_urhoz (letöltve: 2020. február 19.)

MAJOR K. (2020). A hosszú távú növekedés tényezői, <http://osszkep.hu/2017/05/a-hosszutanu-novekedes-tenyezoi/> (letöltve: 2020. március 24.)

Kormány (2019). A gyermekek védelme mindenél fontosabb, <https://www.kormany.hu/hu/emberieroforrasok-miniszteriuma>, (letöltve, 2020. február 24.)

Kormány (2020-2). Mit kell tudni a közfoglalkoztatásról? <https://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/tajekoztato-a-kozfoglalkoztatas-rendszererol>, (letöltve, 2020. február 24.)

Báger Gusztáv – Parragh Bianka

# *A koronavírus-válság, a fenntartható fejlődés és az ösztönző állam modellje*

**ÖSSZEFOGLALÓ:** A koronavírus-válság és a fenntartható fejlődés kihívásai szükségessé teszik az ösztönzőállam-modell hatékony működését. Jelen tanulmány e cél elérését szolgáló kutatásnak a „filozófiáját”, irányait és első eredményeit mutatja be. Szemléletünkben a pénzügyi és etikai ösztönzők piaci szereplőkre gyakorolt pozitív és negatív szinergia hatásainak vizsgálatával eljuthatunk az ösztönző állam céljainak a megvalósulásához. E szemlélet és a kapcsolódó hatáselemzés alapján megállapítható, hogy Magyarország válságkezelése 2020. júniusban a leghatékonyabbnak, októberben pedig a harmadik leghatékonyabbnak bizonyult az Európai Unióban. Kutatásunk másik fő iránya a fenntartható fejlődés jelenleginél sokoldalúbb, a pénzügyi fenntarthatósággal kiegészített négydimenziós modellel történő megalapozása, kiemelt figyelemmel a fenntartható fejlődés és a versenyképesség szoros összefüggésrendszerére. E modellben, kiemelten annak dinamizálásában meghatározók a globálisan érvényesülő megatrendek és az ENSZ fenntartható fejlődési céljai eléréséhez hozzájáruló hazai eredményeink.<sup>1</sup>

**KULCSSZAVAK:** ösztönző állam, állami funkció, közösségi jóllét, Covid-19, válságkezelés, gazdasági növekedés, versenyképesség, fenntartható fejlődés

**JEL-kódok:** G18, H11, H12, I31, O11, O44, Q01

**DOI:** [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_k\\_2\\_4](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_4)

A gazdasági szereplők közötti összhang és az érvényesülő szinergiahatások feltárása a gazdasági fellendülés (tartós konjunkturális felívelés) idején és a gazdasági krízishelyzetben (recesszió) egyaránt hozzájárulhat a – gazdaságpolitikai ágak szintjén jelentkező – nemzetgazdasági és a társadalmi kihívások megválaszolásához. A 2020. márciustól szeptemberig tartó időszak megmutatta, hogy a koronavírus-járvány és az abból eredő válság eredményesen és fenntarthatóan kizárólag e szinergiák megőrzése melletti célzott és felelős állami sze-

repvállalással lehetséges. Hangsúlyozzuk, hogy a 2020-as koronavírus-válság a 2008–2009. évi gazdasági és pénzügyi válságtól egészen eltérő és korábban még nem tapasztalt természetű, amely a gazdasági és társadalmi működés széles spektrumán megmutatkozik. Az államok a maguk módján és alkotmányos kultúrájuknak megfelelően kezelik ezt a nehéz és korábban nem tapasztalt helyzetet. A különleges helyzetek különleges jogi megoldásokat tesznek szükségessé a közrend védelmében és a közjó érdekében (Koltay, 2020).

Az előzőekből az következik, hogy az állam és a piac, illetve az állam és a társadalom egésze közötti, és a 2010-től életre hívott magyar

*Levelezési e-cím:* [bagerg@gmail.com](mailto:bagerg@gmail.com)  
[parraghb@mn.b.hu](mailto:parraghb@mn.b.hu)

modell részeként megvalósított szinergikus összhang megóvása, valamint erősítése kulcsfontosságú. Az állam és a piac összhangjának, harmonikus működésének dimenziójában új típusú állammodell jött létre, amely gazdaságtörténeti jelentőségű átalakulásként értékelhető (Parragh, 2019). Az ösztönzőállam-modell megteremtette az állam és a piac közötti összhangot (lásd 1. ábra).

Jóllehet, a világgazdaság irányából 2019-ben több kockázat is mutatkozott, a jelenlegi járványhelyzetre mégsem lehetett számítani. 2020-ban a gazdaságpolitika ismét több fronton jelentős kihívásokkal néz szembe, amelyek a következők: Covid-19-válság és az abból következő gazdasági válság kezelése; átmenet a fenntartható gazdasághoz: környezeti és társadalmi fenntarthatóság; növekvő eladósodás kezelése (Matolcsy, 2020a).

Álláspontunk szerint a 2020-as koronavírus-válság kezelése a magyar modell, tehát az aktív és ösztönző állam próbatétele az új gazdasági és társadalmi feltételek közepette (Alaptörvény, jogintézményi- és gazdasági intézményi háttér stb.). Korunk kibontakozó megatrendjeihez történő alkalmazkodás fel-

adatát úgy szükséges megoldanunk, hogy a koronavírus-járványból való kilábalást követően minél dinamikusabban valósuljon meg a magyar gazdaság hosszú távon fenntartható fejlődési pályára állítása.<sup>2</sup>

## KUTATÁSI SZEMLELET ÉS MÓDSZERTAN

A szinergiakutatás általános módszertani kerete

A kutatásunk során követett általános szempont fontos jellemzője a kettősség:

- a gazdaság, a társadalmi szintek és szerkezetek leíró-elemző értékelése, valamint a létrejött *állapotok feltárása* mellett
- a másik alapvető irányultság a működés és hatások, a változás irányainak és mozgásterének, illetve az ennek érdekében tett *államintézkedési javaslatoknak* a bemutatása.

E kettősség jól jellemezhető *Hans Kelsen* metaforájának tekintett lépcsőmodell-elméletének formulájával.<sup>3</sup> Kutatásunkban az első irányultságot a gazdasági és társadalmi álla-

1. ábra

### AZ ÖSZTÖNZŐÁLLAM-MODELL KULCSELEMEI



Forrás: Parragh és szerzőtársai (2020) alapján

potok feltárása, a másik irányultságot pedig a működés és hatás változására tett javaslatok jelentik (lásd 2. ábra).

A kutatás főbb kategóriái esetében – az Alaptörvény kivételével – párhuzamosan értelmezhető az állapotfeltárás és a változási javaslattevés. Interdiszciplináris szemléletünk az adott kategóriák esetében kiemelt figyelmet fordít a társadalmi összefüggésekre, feltételekre és hatásokra (Polányi, 2004).

### Államcél

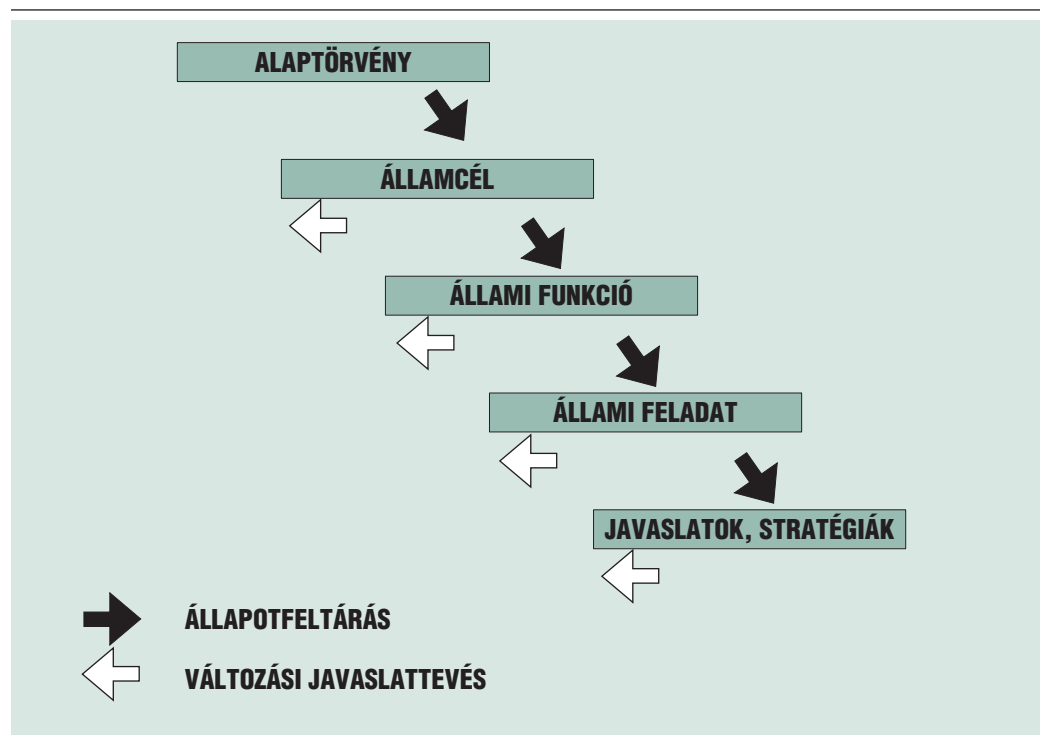
Az állam tevékenysége, feladatai évszázadok óta vitatott történelmi koncepciók a gondolkodók és a gyakorlati emberek számára egyaránt. A koncepciók értelmezési körei a legkisebbtől a legszélesebbig, a totális államig terjednek. Az Alaptörvény után a kiinduló-

pontot jelentő államcél értelmezése az eszményi, igazságos államtól kezdve (Platón, Arisztotelész), a középkori *bonum commune*, a közjón és az igazságot, valamint a közjót megvalósító láthatatlan kézen (Adam Smith) keresztül a piaci tökéletlenségek ellenére egészen a jóléti optimumot megvalósító Pareto-optimumig és a Rawls-féle igazságig és közösségi jóllétig terjed.

Ennek fényében meglepő a neoliberais elméleteknek az az álláspontja, amelyek az állami és a gazdasági tevékenységek szétválasztását javasolja, és az állami tevékenység csak azt szolgálhatja, hogy az emberek munkaképességének a fenntartását (oktatás, egészség) segítse elő. E liberális, a javak elosztásának szempontját előtérbe állító koncepcióval szemben az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egységokmánya ráutal arra, hogy az ember ennél össze-

2. ábra

## AZ ÁLLAPOTFELTÁRÁS ÉS VÁLTOZÁSI JAVASLAT KAPCSOLATA A KUTATÁSBAN



Forrás: Varga (2002) alapján saját szerkesztés, 2020

tettebb értékérvényesítő és érző lény is, aki képes az átfogó mérlegelésekre.

Mindezt figyelembe véve adódik a következtetés, hogy az egyik általános államcél a védelem, a másik a közösségi jóllét biztosítása. Ebben a két államcélban fejeződik ki az objektív szükséglet, amit elérni kíván az állam a folyamatos fennmaradás és fejlődés érdekében. Ez az objektív szükséglet szubjektív formában jelenik meg, hiszen e célok az állam nevében eljáró személyek, az etikai és politikai értelemben vett intézményesített összessége. Ennek létrejötte természetesen nem mentes a konfliktusoktól, gondoljunk csak a központi kormányzati és az önkormányzati célelképzelések között a gyakori eltérésekre.

#### *Védelem*

Az állami közösség első és legrégebbi célja a védelem, ami biztonságot nyújt a külső ellenségekkel és a belső viszályokkal, ellentétekkel, valamint a természeti csapásokkal szemben. A svájci szövetségi alkotmány 2. cikke az állam védelmi feladatát például így fogalmazza meg: „A szövetség célja a haza függetlenségének biztosítása a külső erőkkel szemben a belső nyugalom és rend fenntartása, a szövetségesek szabadságának és jogainak védelme és azok közös jóllétének előmozdítása.”

■ **A KÜLSŐ VÉDELEM** vonatkozásában – a korábbi korok területszerzéseivel szemben – a mai modern államok célja a szuverenitásuk megőrzése. Már csak azért is így kell ennek lenni, mert az ENSZ Alapokmány csak a védelem érdekében teszi lehetővé a harci eszközök felhasználását, megtiltja a katonai agressziót.

A külpolitika céljai is megváltoztak. A függetlenség korábbi megtartása helyett a külpolitikai tevékenység középpontjában a béke és a szolidaritás, a nemzetközi együttműködés, különösen a gazdaság és az űrkutatás területén kibontakozó együttműködés áll.

■ **A BELSŐ VÉDELEM** feladata a polgárokat fenyegető veszélyek elhárítása. Ezt a feladatot a

korábbi békebírók helyett ma a decentralizáltan működő rendőri szervezet látja el. Azokban az országokban, ahol indokolt a bűnüldözésért felelős rendőrség, például az USA-ban a Szövetségi Nyomozóhivatal (az FBI), illetve terjedően a Terrorelhárítási Rendőség működik.

#### *A közösségi jóllét biztosítása*

A modern állam jólléti céljainak területeit *Thomas Fleiner-Gerster* (1980) összefoglalása alapján soroljuk fel. Ezek a következők:

- az emberi lét biztosítása érdekében hozott intézkedések (a család védelme, támogatása, a természeti környezet védelme, a munkanélküliséggel járó ellehetetlenülés kiküszöbölése, a szociális ellátások, a szegényekről való gondoskodás szélesítése),
- a kibontakozás lehetőségének biztosítása (az oktatási feladatok ellátása, a továbbképzés, felnőttoktatás támogatása, az egyén kibontakozásával kapcsolatos személyiségvédelem, az ember kreatív képességeinek elősegítése), és
- az együttélésből adódó feladatok (a jól felépített, hatékonyan működő igazságszolgáltatás, a nyugodt egymás mellett élés, a felek egymás iránti bizalma, a jó együttműködés feltételeinek a megteremtése, az együttéléshez szükséges infrastruktúra létrehozása és fejlesztése, az egészséges piac, a piacképes vállalkozások létrejöttének segítése).

E jólléti területek összekapcsolódó kategóriája a közjó, amelynek szolgálata az állam kötelessége. A területek alapján látható, hogy a közjó túlmutat az anyagi javakon és az erkölcsi javakra is kiterjed, sőt olyan élő organizmus kibontakozását is jelenti, amelyben az emberi szolidaritás segítségével megvalósulhat a boldog emberi közösség.

A közjó – szélesebb (filozófiai) értelemben – olyan emberi jó, amely az igazságra irányul, azt szolgálja, és a személyekre kell visszairányulnia (Maritain, Jacques, 1998).<sup>4</sup> Ebben az eset-



ben lehetővé válik annak a követelménynek az érvényesülése, hogy a közösség célja az egyén céljával egybe essék (Aquinói Szent Tamás). Amennyiben mindez megvalósul, jó kormányzásról beszélhetünk.

A közjó három lényeges elemet foglal magában:

- az emberi személy alapvető jogainak tiszteltetését és előmozdítását,
- a jólétet, azaz a társadalom szellemi és anyagi javainak gyarapodását, valamint
- a társadalom és tagjai békéjét, biztonságát.

A közjó fogalomszemléletének ismeretében feltehető a kérdés: mi vagy milyen tekintély tudja elősegíteni a közjó érvényesülését? Nyilvánvaló, hogy két intézményrendszer szerepe a meghatározó: a piaci és az állami szféráé, illetve az együttműködésük harmóniája vagy annak hiánya. E kapcsolatban az állam általános feladata, hogy a közgazdaság-tudomány, kiemelten a jóléti közgazdaságtan eredményeire építve tegyen erőfeszítéseket a közjó érvényesülését akadályozó, feloldatlan feszültségek oldására. Az egyik ilyen feszültség a piaci működés és a személyek önmegvalósítási lehetősége között abból adódik, hogy a személyek egy része a piac, másik része az *állampolgárok klubjába* tartozik, s így egyenlő jogaik ellenére egyenlőtlen vagyoni helyzetben vannak. Másik kiemelkedően fontos feloldatlan feszültség a hatékonyság és a méltányosság (igazságosság) között áll fenn, mivel a piac biztosítja a hatékonyságot, ám az igazságosság elősegítése az állam feladatát képezi.

A közgazdaságtan több iskolája (például a korai neoklasszikus szemléletet, illetve az új jóléti közgazdaságtani megközelítést alkalmazó iskola) számtalan elméletet és mérési módszert (Pareto-hatékonyság, Kaldor–Hicks-hatékonyság, Bentham jóléti függvénye stb.) dolgozott ki, ám mind ez ideig nem tudtak adni olyan biztos iránytűt a döntéshozók kezébe, aminek segítségével a közjó magasabb szintje elérhető lenne.

A közjó, mint az egyéni és a közösségi érdekek harmonikus megvalósulásának alapelve – elmélettörténeti szempontból – több oldalról is értelmezhető. Az egyik fő irány az individualizmus, a másik a kollektívizmus. Az individualizmus és a kollektívizmus szemléleti ellentétének a feloldására több kísérlet is történt. Például az úgynevezett neoliberalizmus képviselői (W. Eucken, F. Hayek, W. Röpke stb.) felismerték a monopóliumok kialakításával járó veszélyeket, és a törvényes rendet kívánták megerősíteni a szabad verseny védelme érdekében.

A közjó, az egyéni szabadság és az egyén társas lény jellegéből adódó korlátozó kötöttségek szintézisére mind ez ideig a szociális piacgazdaság modellje nyújt leginkább – részben elméleti, de főleg gyakorlati – lehetőséget.<sup>5</sup> E modellben lehetőség nyílik a piaci kudarcok kiküszöbölésére, a társadalmilag elfogadható jövedelemelosztás megvalósítására és a társadalom tagjai számára a tulajdonszerzésre. A modell részét képezi a gazdasági szereplők együttműködési készsége, illetve az erre való törekvés, tehát a szolidaritás.

A közjó állami szerepvállaláson keresztül történő gyakorlati megvalósítása számára kiinduló feltételrendszert alkotnak az alaptörvények (elsősorban az Alkotmány), a nemzetközi egyezmények, és a fejlődés mozgásterét behatároló belső és külső adottságok, körülmények.

Jóllehet az állami jogalkotás szerepe fontos, de egyrészt a jogi kereteken kívülre is ki kell terjednie a közjónak, másrészt a jog kizárólag egy eszköz bizonyos célok előmozdítása érdekében, de nem az egyetlen eszköz. A II. században élt *Iuventius Celsus* jogtudós híres szavai szerint „*a jog a jó és méltányos művészete*.”<sup>6</sup> Ezt az elvet követi *Nizslovszky Endre* (1931), aki szerint a „*jog az erkölcs minimuma*.”

A 2012. január 1-jétől hatályos Magyarország Alaptörvénye már 6 alkalommal említi a közérdek fogalmát. Ezek közül kiemelnénk a következő hivatkozást: az Alaptörvény 38. cikk

(1) bekezdése szerint „*az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.*”

Ennek alapján pedig az Alaptörvény már tartalmaz a közérdekre utalva a közjó színvonalának emelésével kapcsolatos állami elkötelezettséget, hiszen az államnak a közjót kell szolgálnia, vagyis olyan javakat kell gyarapítania, amelyek az adott nemzet egyes csoportjaiban felül állnak. A közjó az egyén, a közösség és a vállalkozók érdekében valósul meg. A célok mellett a mód is fontos szempont kell, hogy legyen az állam, illetve az államapparátus működtetése szempontjából. Ilyen szempontból a legfontosabb, hogy a működés hatékony és egyben versenyképes is legyen, amelynek meg kell jelennie a jogi szabályozás rendszerében.

### *Az állami funkció*

Az államcélban kifejezett érdekek ténylegesen az állami funkciókban, az állami tevékenység fő irányjaiban és területein fejeződnek ki, valósulnak meg. Itt már a realitáson, a konkrét környezeten van a hangsúly, és nem a követelményeken, a 'kell' megnyilvánulásain, ahogyan azt az államcél esetében láttuk. Ebből következően kiemelkedő jelentőségű azoknak a (statisztikai, ellenőrzési, közvélemény-kutatási stb.) információknak a szerepe, amelyek az állami funkciók működéséről és társadalmi hatásaikról tájékoztatnak. Ez a „visszacsatolás” teszi lehetővé az államvezetés számára a gazdasági és társadalmi változásokat szolgáló döntéshozatali javaslatok kidolgozását. Fontos tehát, hogy az állami funkciókat megjelenítő kategóriák lényeges tartalommal bírjanak, illetve a funkcióknak olyan tevékenységcsoportokat tekintsünk, amelyek

objektív és viszonylag tartós megítélést tesznek lehetővé a befolyásolt társadalmi folyamatok és viszonyok vonatkozásában.

Az állami funkciók osztályozásának jelentőségéről megállapítható, hogy hasznos segítségnek bizonyul az állami tevékenységek (tevékenységcsoportok) indokolt határainak a megállapításánál.

A kutatás célja, az állam, a vállalati szféra és a társadalom szinergiájának, kiemelten az ország versenyképességének a vizsgálata, indokolja, hogy kísérletet tegyünk az állami funkciócsoportok ellátásának minősítésére Magyarországon azzal a céllal, hogy meghatározásra kerüljenek azok az állami funkciócsoportok, amelyek hatására leginkább javulhat a versenyképesség.

A szakértői értékelésre a magyar szakértői csoportosításokat úgy módosítottuk, hogy figyelembe vettük a globalizációnak a funkciókra gyakorolt hatását, továbbá a Világbank (1997), *Francis Fukuyama* (2015) és az általunk végzett kutatások, valamint *Báger* (2006) csoportosítási javaslatait is, amelynek eredményeként 14 állami funkciócsoportot különböztettünk meg. Ezeket a 3. ábra tartalmazza, mégpedig sajátos csoportosításban, úgymint minimális funkciók, közbülső funkciók és aktivizáló funkciók.

A funkciók áttekintése után felmerül a kérdés, hogy az egyes funkciók ellátása hogyan történik. Az ellátás foka nagymértékben függ attól, hogy milyenek a jogszabályi és intézményi keretek, hiszen a közfeladat-ellátás körét jogszabályok határozzák meg és intézmények látják el. A jogi kereteknek egy másik szerepe is kiemelkedő jelentőségű, tudniillik az, hogy milyen környezetet teremtsen az üzleti szféra és a lakosság tevékenysége számára.

A felsorolt megfontolások alapján került sor a Delphi-módszer alkalmazására oly módon, hogy az ismertetett dimenziókra és az egyes funkciókra vonatkozó kérdésekre adott válaszok alapján megállapítható legyen

### AZ ÁLLAMI FUNKCIÓK CSOPORTJAI

MINIMÁLIS FUNKCIÓK	
1	Védelem, törvényesség és rend
2	Tulajdonjogok biztosítása és védelme
3	Makrogazdasági irányítás
4	Közegészségügyi ellátás biztosítása
5	Szociális kohézió (a szegények helyzetének javítása)
6	Nemzetközi (globális) együttműködés erősítése

KÖZBÜLSŐ FUNKCIÓK	
7	Externáliák érvényesítése az oktatásban és a képzésben
8	Externáliák érvényesítése a környezetvédelemben
9	Az oktatás megfelelő minőségének biztosítása
10	Versenyt és monopóliumokat szabályozása
11	Nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása

AKTIVIZÁLÓ FUNKCIÓK	
12	Versenyképesség erősítése
13	Jövedelem-újraelosztás
14	Állami (pénzügyi) ellenőrzés

*Megjegyzés:* Externalitásról akkor beszélünk, ha egy gazdasági tevékenység, illetve beavatkozás olyan harmadik szereplőt is érint, aki nem vesz részt közvetlenül a tevékenységben, de hatásai előnyt vagy hátrányt okoznak más számára. Ilyen például a környezeti szennyeződés, amikor egy vállalat füst vagy más szennyezőt kibocsát, ami a település lakosságának okoz kárt.

*Forrás:* Báger, (2006) alapján, saját szerkesztés 2020

- egyfelől az állami intézmények közfeladat-ellátásának eredményessége,
- másfelől az állami funkciók jogi definiáltságának színvonala.

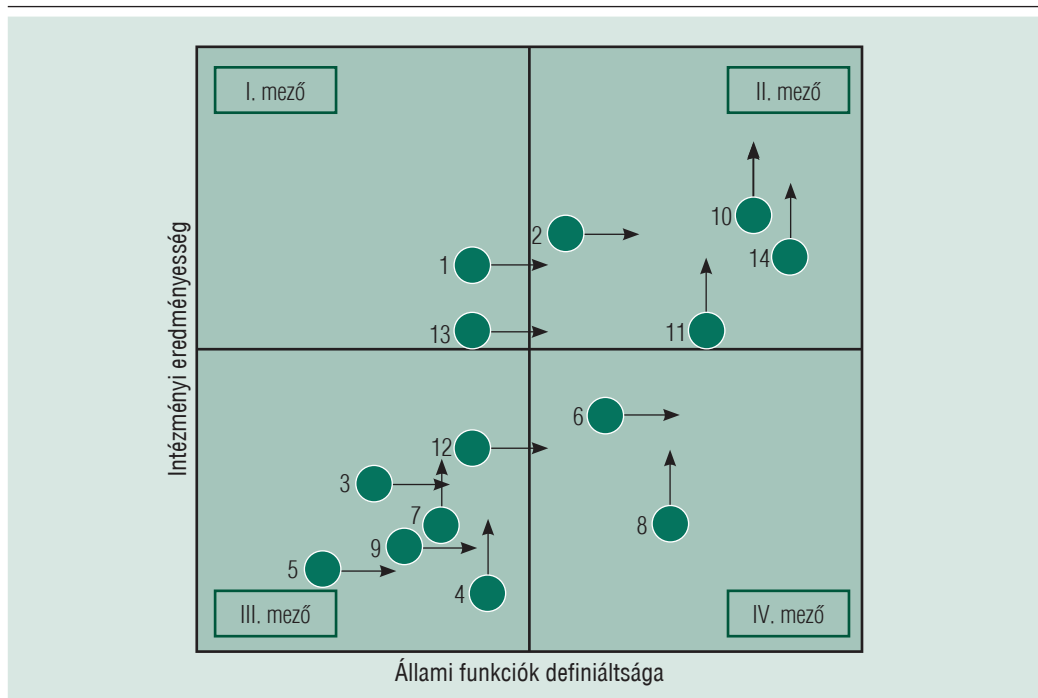
E módszer alkalmazására először 2010-ben került sor. A feltett kérdéseket megválaszoló szakértői kör az Állami Számvevőszék és Kutató Intézet, 7 minisztérium, 3 kutatóintézet és 4 egyetem munkatársaiból állt össze.

A szakértői kérdésekre adott válaszok alapján két fő eredménykritériumot alkottunk: 1. a funkció vagy közfeladat-ellátás eredményességét és 2. a funkció jogi definiáltságát,

amelynek alapján értékeltük az állami funkciók csoportjait. Az elsőhöz az átfogó működési eredményekre, a kormányzati irányítási teljesítményekre adott válaszok, a másodikhoz a jogszabályalkotással és a jogalkalmazással kapcsolatban adott válaszok szolgáltatták az alapot.

Az elemzés eredményét a 4. ábrán érzékeltejtjük, amelyen az állami funkciók csoportjait (1. táblázat) a két eredménykritérium alapján adódó dimenzióban négy mezőre osztva mutatjuk be. Az egyik dimenzió, a téglalap alapja az állami funkciók definiáltságát, tisztázottsá-

### ÁLLAMI FUNKCIÓK ÉS EREDMÉNYESSÉGÜK



Forrás: Báger, Kovács (2010) alapján

gát, az intézményi és jogi háttér kiépítettségét, a másik dimenzió, a függőleges oldala pedig a funkciók ellátását végző állami intézmények megvalósító képességét, a funkcióvégzés eredményességét reprezentálja. A négy mezőt elválasztó tengelyek azt jelzik, hogy az egyes dimenziók az adott eredménykritérium alapján megfelelőek. A tengelyek által bezárt mező négy része azt jelzi, hogy a funkciók definiáltsága jobb vagy kevésbé világos, illetve azokat az intézmények hatékonyan vagy kevésbé hatékonyan látják-e el. Ennek alapján világos, hogy a II. mezőben található a mindkét tekintetben legjobban ellátott funkciók, mégpedig annak arányában, minél közelebb helyezkednek el a jobb felső csúcshoz. A III. mező mindenek a fordítottja.

Az állami funkciók csoportjainak szintjén egy-egy vektorral (pontokkal és hozzá kap-

csolódó nyíllal) jelöljük a szükségesnek tartott változások irányait, pontosabban a szakértők által minősített állapothoz kapcsolódó változtatási prioritást. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy kizárólagos egyirányú fejlesztésre gondolunk, ezzel pusztán a sorrendiség, a fontosság szempontját érzékeltetjük, vagyis azt, hogy elsőbbséget a definiáltság javításának (vízszintes nyíl) vagy éppen a végrehajtás eredményessége fokozásának adunk (függőleges nyíl).

Témánk szempontjából – mint a 4. ábrából látható – a versenyképesség erősítésének (12-es számmal jelölt) funkciója a III. mezőben található, ahol mindkét eredménykritérium alacsony fokú. Az intézményi eredményesség vonatkozásában a válaszok ezt elsősorban a makrogazdasági és a pénzügyi mutatók (költségvetési hiány, adósságtörlesztés) fenntartha-

tóságának bizonytalanságával, valamint a fejlesztési források (beleértve a K+F-kiadások nagyságát is) elégtelenségével indokolták. Ebből a szempontból fontos okként tekinthető a versenyképesség javítását szolgáló célok és programok kidolgozására jellemző gyenge kormányzati irányítási tevékenység is.

A vizsgálat eredményeit az állami funkciók típusai – a minimális, a közbülső és az aktivizáló funkciók – oldaláról nézve azt látjuk, hogy a legkedvezőtlenebb III. mezőbe tartozik a legfontosabb aktivizáló funkció, a versenyképesség erősítése, a három minimális funkció (a makrogazdasági irányítás, a közegészségügyi ellátás biztosítása és a szociális kohézió), valamint a két közbülső funkció (az externáliák érvényesítése az oktatásban, a képzésben és az oktatás megfelelő minőségének biztosítása).

Az állami funkciók e korábbi felmérésének módszertani célú felidézésével arra kívántunk rámutatni, hogy *újból célszerű lenne egy ilyen vagy hasonló felmérést elvégezni* egyrészt az összehasonlító elemzés elvégzése, másrészt a jelenből kiindulva az előremutató intézkedési irányok feltárása érdekében.

## Az állami feladat

### *A feladatok sokszínűsége*

Az állami tevékenység vizsgálatának negyedik szintje, az állami feladat, illetve az állami feladatok összessége. Itt a tevékenység részletesen értelmezett, olyan mélységben, ahogyan például az állami költségvetés finanszírozza az állam sokágú tevékenységét. Ennek esetszáma 3000–3500 közöttire becsülhető szemben – esetünkben – a 14 állami funkcióval. Ezt a szintet több szakíró a szakpolitikák szintjének tekinti és az állami feladatokból alkotott tevékenységcsoportokat szakpolitikáknak (például vidékfejlesztés, környezetpolitika, államadósság menedzselési politika). E gazdasági és társadalmi

állapotok, politikák elemzésével megállapíthatók azok a mélyebb, tartalmi, kölcsönös összefüggések, amelyek az egyes szakpolitikák között léteznek, és nélkülözhetetlenek az előremutató döntések megalapozása számára. Gyakorlati szempontból fontos az állami feladat kategóriájának alkalmazása azért is, mert ezen a ponton kiegészül a kategória tartalmi értelmezése a megvalósításhoz szükséges közhatalmi és intézményei keretekkel, emberi erőforrásokkal és a fenntartás pénzügyi támogatási forrásaival.

E feladatellátással kapcsolatos állami tevékenység két csatornán keresztül működik:

- egyrészt a szabályozási és gazdaságszervezési feladatok (piacteremtés, ösztönzés-terelés, támogatás, engedélyezés) elvégzésével teszi lehetővé az üzleti vállalkozások számára az eredményes közreműködést;
- másrészt a közpénzügyi rendszeren keresztül biztosítja a mindennapi életvitel számára fontos állami és önkormányzati feladatok megvalósítását.

E két szféra működésével kapcsolatban nélkülözhetetlen annak a követelménynek az érvényesítése, hogy – felismerve egymásra utaltságukat – folyamatosan mindkét szféra a közös problémamegoldás optimalizálásának szellemében járuljon hozzá a társadalmi szükségletek folyamatos kielégítéséhez. Sőt, arra is szükség van, hogy – harmadik partnerként – a civil szféra aktív cselekvőként részese legyen ennek az alkotó folyamatnak.

Természetesen, egyetlen kutatás keretében nem lehetséges az állami feladatellátás teljeskörű kiértékelése egy vagy néhány évi költségvetés alapján. Reális kutatási célnak csak azt tekinthetjük, hogy az állami feladathalmazból:

- a fontos és a társadalmi hatékonyság szempontjából nem kielégítően ellátott feladatokat (például az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok minőségi irányításának a kérdését), vesszük górcső alá;

- vagy az ország versenyképességének emelését szolgáló feladatokra;
- vagy a jövő szempontjából meghatározó új fejlődési utak (például az úripar) feltárására fókuszálunk.

E vonatkozásban a kutatási prioritások részletesebb meghatározása, célszerű arányainak kialakítása további körültekintő mérlegeléssel igényel.

### *A feladatok elemzése az ösztönzőállam-modell tükrében*

A kutatásban az állami feladatok megvalósulását elemezzük – a kiválasztott körben – a kooperatív ösztönzőállam-modell szemléleti keretében annak érdekében, hogy hozzájáruljunk a tudásalapú gazdaság és a fenntartható fejlődés céljainak az eléréséhez.

Az ösztönzőállam-modell főbb jellemzői a következők:

▶ A piac által vezérelt gazdaság olyan változata, amely ellátja az állam funkcióit (lásd az előző pontot), de a vállalati (mikrogazdasági) folyamatokba és a piaci koordinációba nem avatkozik be.

▶ Az állam a funkciók és feladatok megvalósításához szükséges feltételeket megteremti, a vállalatok ehhez való hozzájárulását és a vállalatoknak egy már elhatározott céltól történő esetleges eltérést ösztönzéssel éri el, amennyiben az a vállalatok érdekével és egyetértésével találkozhat.

▶ Az állami ösztönzés szelektív anyagi (pénzügyi), erkölcsi- és szabálykövetést ösztönző rendszereken keresztül valósul meg, oly módon, hogy az ösztönzéssel kapcsolatos vállalati észrevételek, javaslatok visszacsatolnak az állami intézményekhez (lásd 5. ábra). A két ösztönző rendszer egymást kiegészíti. Elkerülendő az erkölcsi ösztönzés és a közösségi motivációk jelentőségének az alábecsülése.

▶ Mint az 5. ábrából látható, a civil szféra a lakossági igények megjelenítésével és az állami feladatellátás véleményezésével szintén jelen-

tős szerepet tölt be az ösztönző állam működésében. Emellett a szféra termelő és szolgáltató tevékenysége is nélkülözhetetlen a gazdaság hatékony emberbaráti/emberközpontú működéséhez.

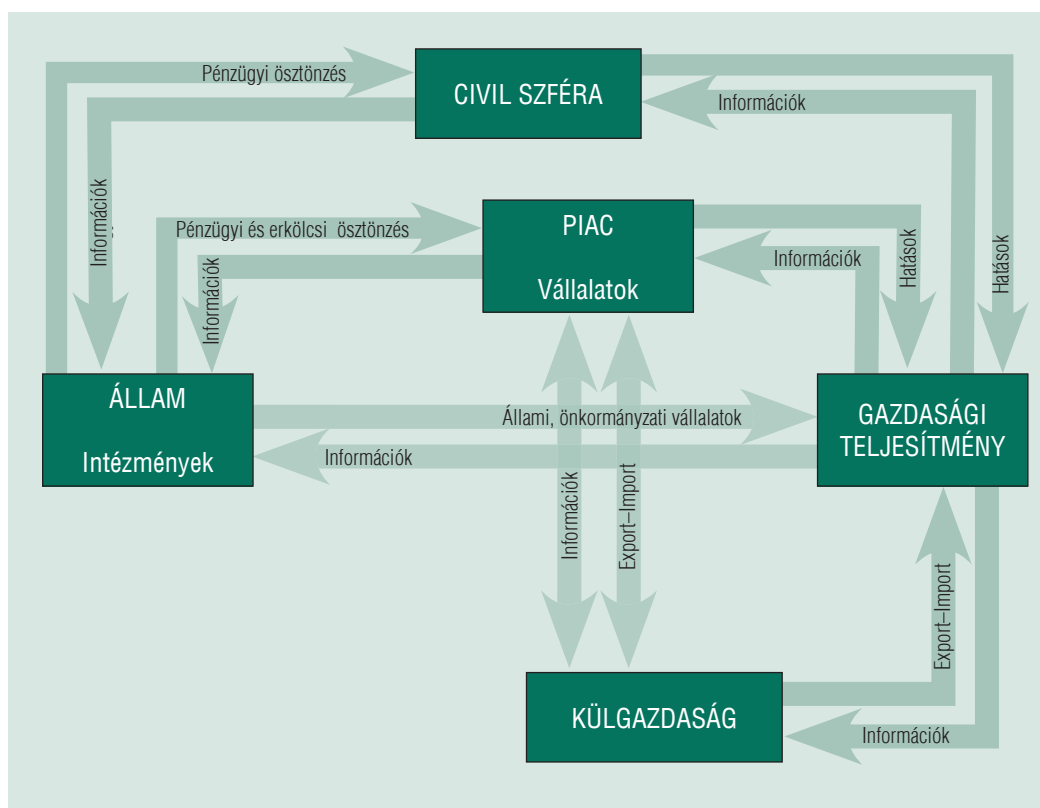
▶ A közszolgáltatási és gazdaságfejlesztési pályákat – az ösztönzési modell szűkebb értelmezésében – közvetlenül négy tényező formálja: az anyagi (pénzügyi) ösztönzés, az erkölcsi ösztönzés, a civil szféra, valamint az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok tevékenysége. E tényezők szoros összefüggésben vannak egymással és a vállalkozói szférával, ezért – a nagyobb hatékonyság érdekében – koordinációval szükséges a harmonikus összhangot, egyensúlyt megteremteni. E feladatok koordinálását ellátó közigazgatás négy szerepköre:

- jogi-intézményi keretet nyújt a négy tényező és a gazdaság egésze számára, valamint szabályozáson keresztül is ösztönöz;
- szolgáltatásokat (oktatás, egészségügy, infrastruktúra kialakítása és fenntartása) nyújt a gazdasági és társadalmi szférák számára;
- védi a rászoruló lakossági csoportok érdekeit, illetve a természeti környezetet;
- elősegíti és ösztönzi, hogy nemcsak az intézmények és vállalatok belső szervezeti működésében, hanem egymás közötti kapcsolataiban is érvényesüljön és erősödjön a közösségi erőfeszítéseket támogató és a szabálytalanságokat (például a korrupciót) megelőző integritási szemlélet és gyakorlat.

▶ A harmonizáló tényezők és gazdasági ágazatok egyensúlyi helyzete alapján elérhető, hogy a szinergiahatások szervezeti és személyi szinteken egyaránt magas fokon kibontakozzanak és támogassák a fenntartható fejlődési célok elérését. Ezzel kapcsolatban fontos annak a követelménynek a teljesítése is, hogy e céljaink és közpolitikáink összhangban legyenek a nemzetközi erőfeszítésekkel.

A fenntartható versenyképességgel összefüggésben a szinergiakutatásunk szem-

**AZ ÖSZTÖNZŐÁLLAM-MODELL ÉRTELMEZÉSI KERETE (HATÁS- ÉS VISSZACSATOLÁSI IRÁNYOK)**



Forrás: saját szerkesztés, 2020

pontjából releváns értelmezésére térünk ki. A szinergia szó görög eredetű, jelentése együttműködés: *syn* mint együtt, illetve *ergos* mint dolgozni (Bakos, 1994). Megjegyezzük, hogy a szinergia nemcsak az együttműködést, hanem az abból fakadó hatásokat is magában foglalja. A szinergia elméleti hátteréről a vezetéstudomány, azon belül a stratégia kapcsolódó szakirodalma szolgál. Ennek megfelelően a szinergiát pozitív következményekkel járó, valamely hatást támogató, illetve a negatív következményeket mérséklő vagy megszüntető fogalomként értelmezzük. A szinergia ellentétpárja az értékteremtést akadályozó antagoniz-

mus vagy antiszinergia, tehát az az értékvesztés, amennyivel csökken a realizált szinergia szintje a szinergiapotenciálhoz képest. A diszszinergiákról a német szakirodalom átfogó elméleti háttérrel rendelkezik (Reissner, 1992; Hirtzel Leder, Partner, 1993). A rendszerelmélet ráirányította a figyelmet a rendszer egyes elemeinek viszonyrendszerére, a köztük érvényesülő kölcsönhatásra, változásaira. Mindazonáltal szinergiakutatásunk szempontjából a kölcsönhatások vizsgálata kerül a középpontba, mivel a hangsúly a szereplők (alkotóelemek) együttműködésére helyeződik. A rendszerelmélet és a vállalatvezetés közötti



kapcsolat *Johnson, Kast és Rosenzweig* (1969) kutatásaihoz fűződik, amelyekben a kölcsönhatások célirányossága kapcsán az erőforrások olyan együttesét értik, amely kölcsönhatások útján a feladatok elvégzésére irányul. Tágan értelmezve, az *értékkeremtésen* a potenciális szinergia realizálását értjük (Salter-Weinhold, 1979). A szinergiahatások elemzésénél a hatékonysági (Marosi, 1978), a méretgazdaságossági és az iparági hatásokra is figyelemmel kell lennünk. *Michael Porter* (1980) az iparági tényezők és a verseny hatásainak összefüggéseit elemezte, amelyben központi kérdés az üzleti egységek eredményességének eltérési okai voltak, így az iparági vagy portfólioszinergiahatások. Az egyszerű szinergiák a növekedéssel kapcsolatos előnyöket jelentik (*economics of expansion*), amelyek hatására erősödik a vállalat piaci pozíciója. Ez egyszerű hatásként jelentkezik, mivel egyből beépül a vállalat teljesítményébe. A dinamikus, változást előtérbe állító szinergiamegközelítések a közös fejlődést (*coevolution*) tartják a szinergiák legértékesebb formájának (Eisenhardt-Galunic, 2000), míg *Child és Faulkner* (1988) kutatásai szerint a partnerek közötti bizalom az egyik legfontosabb tényező. A bizalom, a társadalmi és erkölcsi tőke kooperatív együttműködéssel párosuló előnyös következményeire – pozitív szinergia hatásaira – *Németh* (2020) kutatásai a pocokdilemma példáján mutatnak rá. Ennek megvalósulásához egyrészt a minden fél racionális érdekén alapuló együttműködés eredményes ösztönzésére, másrészt az együttműködést nehezítő társadalomlélektani tényezők hiányosságainak feloldása szükséges, amelyek egyike sem nélkülözheti a bizalom különböző formáit.

Célszerűnek tartjuk a szinergiahatásokat különösen a kutatás-fejlesztés és innováció (K+F+I) területén, valamint a beruházási és a pénzügyi területen elemezni és azonosítani, amelyek szorosan kapcsolódnak a versenyképességi és fenntarthatósági témakörhöz.

## A KUTATÁS FŐ IRÁNYAI

### A koronavírus-válság hatásmechanizmusa és a kilábalás feltételei

A COVID-19 hatásmechanizmusának széles körben elindult elemzői vizsgálata a fertőzött betegszám alakulásának modellezésétől a mikroökonómiai felméréseken és a hosszú, múltbeli adatsorok elemzésén keresztül a makrogazdasági indikátoregyüttesek értékeléséig terjed (Brodeur-Islam-Gray-Bhuiyan, 2020).

Az alkalmazott megközelítések a gazdaság gyűjteményéből a makrogazdasági indikátorok felhasználásán keresztül két megközelítésben összegezzük a válság potenciális gazdasági és pénzügyi hatásait. Az egyik a gazdasági reál-folyamatokra (Carlsson, Szlezak et al. 2020), a másik a pénzügyi folyamatokra (Baldwin, 2020) fókuszál. A két eltérő, ugyanakkor összetartozó és kiegészítő szemléletet az *1. táblázat* illusztrálja.

A kereslet vonatkozásában a reál-folyamatokat érintően az egyik legnagyobb hatás az aggregált kereslet csökkenése. Ezen belül a háztartások áru és szolgáltatások iránti keresletének nagysága és szerkezete – a kezdeti pánik jellegű élelmiszer-vásárlások után – jelentősen csökken, és változik a jövedelmi és foglalkoztatási helyzet, valamint a jövő bizonytalanságának érzete következtében. A lakossági és vállalati beruházási kereslet szintén érezhetően mérséklődik.

A pénzügyi folyamatok oldalán a háztartások rendelkezésére álló jövedelme csökken, ami a fogyasztás és a megtakarítás mérséklődését eredményezi. Ezzel kapcsolatban kiemelt feladatként jelentkezik, hogy a krízis – elsősorban a foglalkoztatási lehetőségek elvesztése és szűkülése miatt – az átlagosnál jobban érinti az alacsonyabb jövedelmű lakossági rétegeket.

A válság második transzmissziós csatornája – a reál-folyamatok esetében – a pénzügyi piacok hatását közvetíti a reálgazdaság alaku-

**A VÁLSÁG POTENCIÁLIS GAZDASÁGI ÉS PÉNZÜGYI HATÁSAI**

Mechanizmusok	Transzmissziós csatornák			
	Kereslet (közvetlen)	Pénzügyi piacok (közvetett)	Kínálat (közvetlen)	Jövedelmi hatások (közvetett)
Reálfolyamatok	Aggregált kereslet, megtakarítás	Pénzpiacok, sokkok	Kínálati teljesítmény, gazdasági növekedés	Foglalkoztatás, keresetek
Pénzügyi folyamatok	Háztartási jövedelem, megtakarítás	Import és export alakulása	Belföldi és nemzetközi beszállítások	Keresetek, termelékenység

Forrás: saját szerkesztés, 2020

lása felé. Ez a hatás elsősorban a háztartások pénzügyi vagyonának alakulásában és a megtakarítások színvonalában nyilvánul meg. De olyan pénzügyi mozgások formájában is, mint a tőzsdei árfolyamok és a hosszú lejáratú állampapírok hozamainak a csökkenése, amelyre a koronavírus-járvány megjelenése után az USA, az Eurózána, Kína és Dél-Korea bőségesen szolgál példával. E pénzügyi indikátorok egyben fontos jelzőszámai a globális likviditás igen változékonnyá alakulásának is. A kedvezőtlen pénzügyi hatások mérséklése érdekében a kormányok és a jegybankok nagyarányú válság- és eszközvásárlási programokat valósítanak meg, amelyek az első és második világháborús évekhez hasonló mértékben növelik az állami részvétel szerepét és arányát. Az IMF szerint ebben az évben a gazdag országok az együttes GDP-jük 17 százalékának megfelelő kölcsönrel finanszírozzák a 4,2 trillió USA-dollárnyi kiadásait és adóelengedéseiket a gazdaság működtetése érdekében. Ez a pénzáradat nagy kockázatot jelent a jövő szempontjából és hosszú távra szólóan meghatározza az állam és az üzleti szféra együttműködését az adósság menedzselésében.

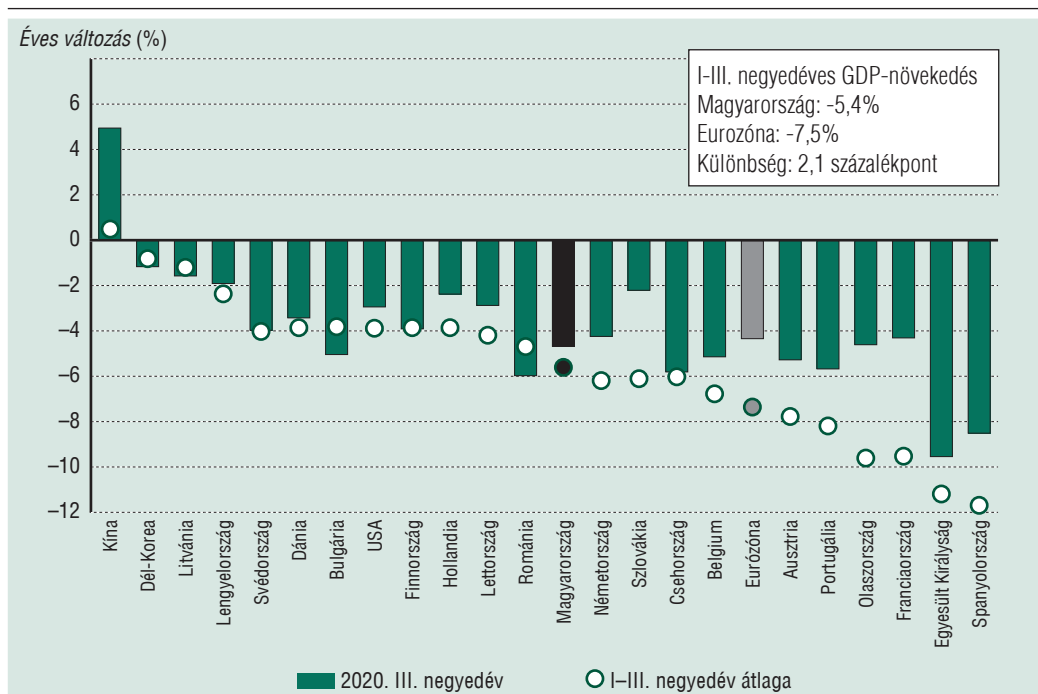
A pénzügyi folyamatok vonatkozásában a második transzmissziós csatorna szerepét csak leszűkítetten, a háztartások alacsonyabb jövedelmének az importra gyakorolt hatását veszik

többnyire figyelembe. E hatás együtt jár az import iránti kereslet csökkentésével, ami viszont a világ többi részének a jövedelemcsökkenésén keresztül a globális export mérséklődését is eredményezi. Ez a globális hatásmechanizmus elsősorban a nyitott és kisméretű gazdaságokat érinti kedvezőtlenül.

A kínálat vonatkozásában a harmadik transzmissziós csatorna az országok gazdasági teljesítményének korábbinál enyhébb visszaeséséről tájékoztat: Magyarországon  $-4,7$ ; Szlovákiában  $-2,2$ ; Csehországban  $-5,8$ ; Romániában  $-6,0$ ; Bulgáriában  $-5,2$ ; Lengyelországban  $-2,0$ -os GDP-visszaesés következett be a harmadik negyedévben (lásd 6. ábra).

Itt megjegyezzük, hogy 2020. második negyedévhez viszonyítva  $11,3$  százalékkal bővült a magyar gazdaság, eszerint a harmadik negyedévben megindult a gazdasági válságból való kilábalás, amelyet a nemzetgazdasági ágak széles körének teljesítménybővülése alátámaszt. A hazai gazdasági teljesítmény alakulását tükröző 2020. első három negyedévének adatait célszerűnek tartjuk európai kontextusban is értékelni. E tekintetben a magyar gazdasági teljesítmény relatív értékeiről megállapítható, hogy a hazai ipari teljesítmény enyhén mérséklődött ( $-2,6$  százalék), az építőipar és a szolgáltatások (azon belül közösségi szolgáltatások) teljesítettek gyengén, noha a pia-

### EGYES GAZDASÁGOK GDP-VÁLTOZÁSA



Megjegyzés: Szezonálisan és naptárhatással igazított adatok alapján. Hollandia csak naptárhatással, Szlovákia csak szezonálisan igazítva, 2020. november 24-i állapot szerint elérhető adatok alapján.

Forrás: Eurostat, nemzeti statisztikai hivatalok adatai alapján, MNB, 2020.

ci szolgáltatások szűkülése az európai átlagnak megfelelően alakult. Magyarország legfőbb külkereskedelmi partnere, Németország gazdasága 4,2 százalékkal zsugorodott a harmadik negyedévben.

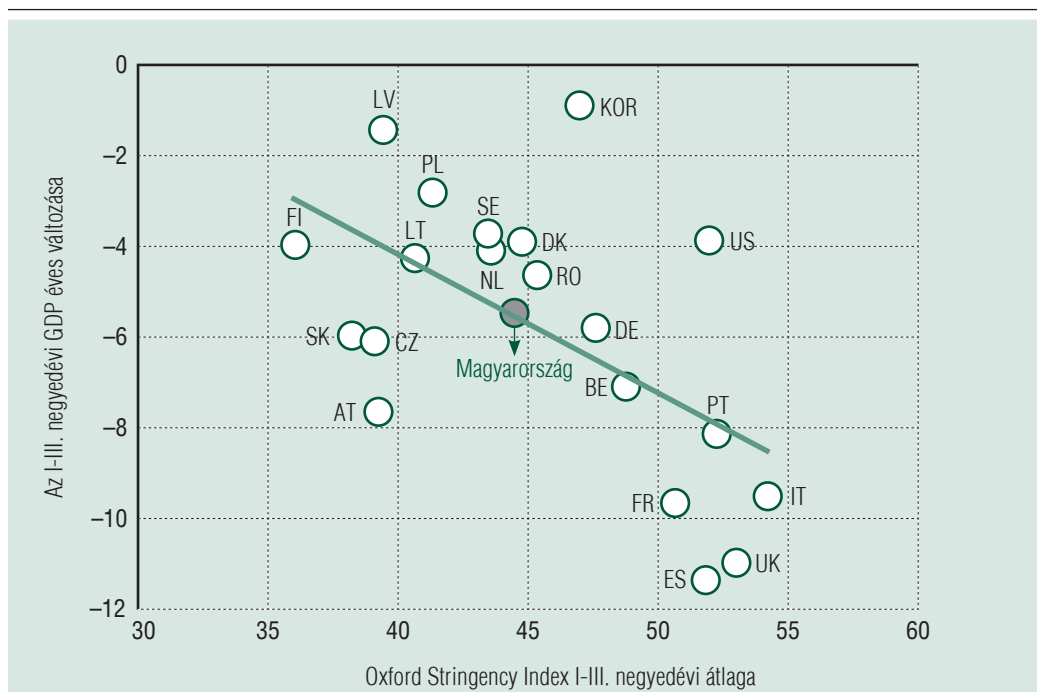
Tekintettel arra, hogy a korábbi hazai gazdasági teljesítmény fontos bázisát adták a beruházások<sup>7</sup> – a beruházási ráta 2019-ben 28,6 százalék volt – és a koronavírus-járvány a magyar gazdaságnak ezt a csúcsteljesítményt nyújtó erősségét is megtámadta, kulcsfontosságúnak tartjuk – különös tekintettel a kilábalás időszakára, amely májusban már megindult, de júliusban megtorpant – a beruházások rendelkezésre álló állami eszközökkel való ösztönzését.

A gazdasági teljesítmény visszaesésével összefüggésben értékelve a bevezetett védekező intézkedések szigorúságát, megállapítható,

hogy a korlátozó intézkedések arányának megfelelő mértékben csökkent a gazdasági teljesítmény. Ez összefüggött egyrészt a vírus hazai megjelenésének időpontjával, másrészt a korlátozó intézkedések gyors bevezetésével. Több ország GDP-je csökkent már az első negyedévben is (lásd 7. ábra).

Hazánk gazdasági teljesítményének csökkenése enyhén meghaladta az euró zóna (-4,4 százalék) és az Európai Unió (-4,3 százalék) visszaesésének mértékét, az európai átlag közelében mérséklődött éves bázison, amit a járvány megjelenésének időpontja, a jelentős járműipari kitétség, illetve a régióban jelentős turizmus, valamint a beruházások visszaesése magyaráz. Magyarország felzárkózása szempontjából oly meghatározó európai uniós növekedéshez viszonyított növekedési teljesít-

**AZ ELSŐ HÁROMNEGYEDÉVES NÖVEKEDÉS ÉS A KORLÁTOZÓ INTÉZKEDÉSEK SZIGORÚSÁGA KÖZÖTTI KAPCSOLAT**



Forrás: Eurostat, OECD adatok alapján MNB-szerkesztés, 2020

mény szempontjából az első háromnegyedévet együtt vizsgálva megállapítható, hogy folytatódott a reálgazdasági konvergencia.

Mindazonáltal az Amerikai Egyesült Államokban 2,9 százalékkal zsugorodott, míg Kínában 4,9 százalékkal bővült a gazdasági teljesítmény 2020. harmadik negyedévében. Mindezen adatok ismeretében megállapítható, hogy Magyarország a középmezőnyben helyezkedik el.

E globális súlyos negatív hatás az emberi életet veszélyeztető fertőzés terjedésének lefékezése érdekében a termelési folyamatok teljes vagy részleges leállításának a következménye, ami egyúttal a foglalkoztatás teljes vagy jelentős átmeneti visszaesésével (létszámleépítés, ideiglenes leállítás, munkaidő-csökkentés, részmunkaidőben foglalkoztatás, fizetés nélküli szabadság) jár együtt.

A kínálati teljesítményt továbbá két másik fontos körülmény is mérsékli. Az egyik a háztartási kereslet nagyságának és szerkezetének a válság hatására történő megváltozása, amelyből adódóan a gyors kínálati alkalmazkodáshoz a termelővállalati és szolgáltatási szférákban nem voltak meg sem a piaci információk, sem a szervezési feltételek. A másik meghatározó körülmény – a pénzügyi folyamatok szempontjából is – a kialakult belső és külső termelési láncok működésének az akadózása esetleg a megszakadása, illetve velejáróan annak a mérlegelése, vajon célszerű-e az ellátási láncok visszahozatala egy adott országba és így a külföldi beszállítóktól való függőség csökkentése.

Miközben a 2020. évi koronavírus-válság hatásmechanizmusának reálgazdasági elemzése az érintett folyamatok szerkezetére foku-

szál, a jövedelmi folyamatok követése pedig a jövedelemoldali GDP nagyságára, a jövedelemtulajdonosok (munkaadók és munkavállalók) jövedelmi arányaira, valamint a keresetek nagyságára is figyelmeztet.

A jelenlegi krízis hatásmechanizmusával kapcsolatban végül megjegyezzük, hogy a körülmények nem tették lehetővé, hogy megvalósuljon az ismert kilábalási forgatókönyvek közül a legoptimistább V-alakú felépülés, amely a 2018. évi spanyol influenzát az 1968. évi hongkongi influenzát és a 2003. évi SARS kitörését követte.

A 2020-as koronavírus-válságból való kilábalási időszak kulcsfontosságú kérdése elsősorban az élet- és egészségvédelem, másodsorban a magyar gazdaság – egy évtized alatt felépített – erős fundamentumainak megőrzése és ezáltal a gazdaság újra fenntartható növekedési pályára állítása.

Az ösztönző magyar állammodellben az állam a válság idején megszorítások helyett olyan gazdaságösztönző intézkedésekre épít, amelyek vezérfonala a koronavírus-járvány időszakában arányos szigorúságú egészség- és életvédelmi intézkedések és a gazdasági eredmények

megőrzése érdekében történő célzott ösztönzés (lásd 8. ábra).

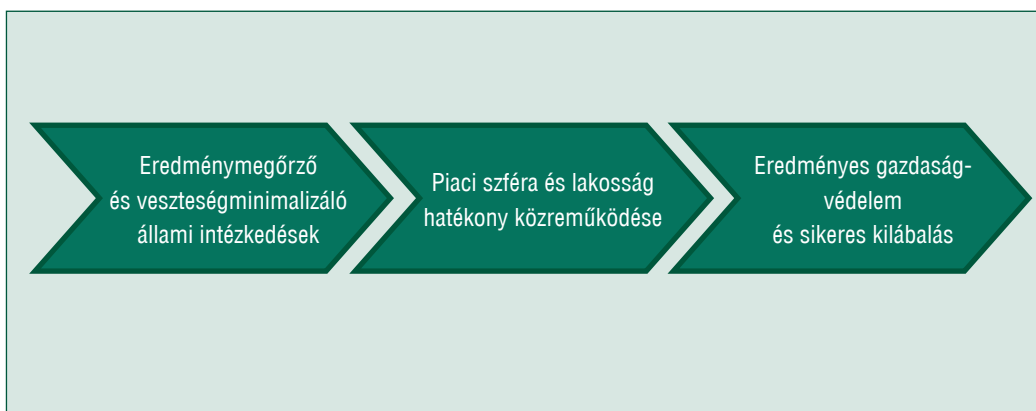
Amennyiben az állam képes megteremteni a gazdaságvédelmi intézkedések elhúzódó koronavírus-járványból következő szociális, gazdasági, majd pénzügyi válsággá alakuló kedvezőtlen folyamatait ellensúlyozó optimális állami szerepvállaláson alapuló gazdaságpolitikai mixet, a koronavírus-válság második hullámát követő kilábalás támogatására és a veszteségek minimalizálására felhasználhatjuk a válságlehetőségeket. Domokos László szerint nem egyszerűen a járvány okozta válságot kell kezelni, hanem a járvány által felgyorsított változásokat kell jól menedzselni.<sup>8</sup>

A kormányok hatékony fellépése nélkülözhetetlen, miközben a közgazdasági gondolkodás is jelentősen átalakul a válság következtében s a versenyalapú egyensúlyi modell már nem alkalmazható (Stiglitz, 2020). A munkaerőpiaci változások a biztonság érdekében szükségszerűen a robotizáció és az emberi munkaerő kiváltása irányába mutatnak.<sup>9</sup>

A 2020. évi globális koronavírus-járványból kibontakozó egészségügyi és gazdasági válság a 2008–2009. évi NPV által okozott gaz-

8. ábra

### AZ ÁLLAM ÉS A PIAC ÖSSZHANGJÁN ALAPULÓ VÁLSÁGKEZELÉS FOLYAMATÁBRÁJA



Forrás: saját szerkesztés, 2020

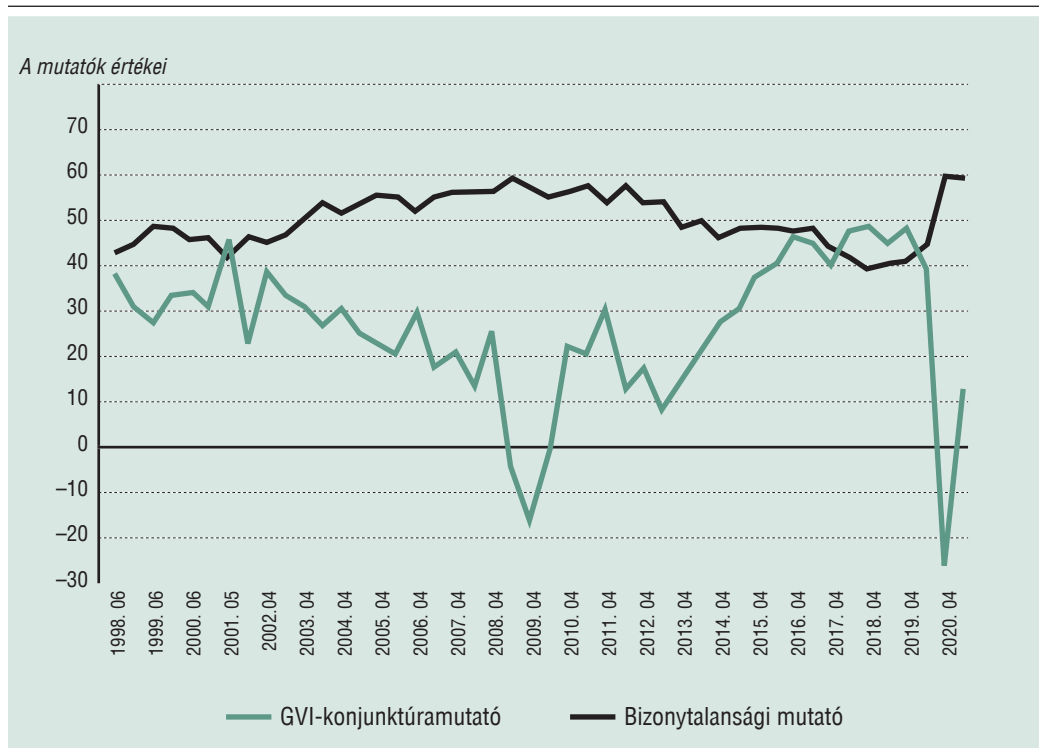
dasági recesszió mértékét meghaladó negatív hatással járt (lásd 9. ábra). A 2020 előtti mintegy három év olyan kiemelkedő gazdaságtörténeti időszak volt, amely a kiszámíthatóság és stabilitás jegyében kivételesen kedvező üzleti környezetet teremtett a vállalkozások számára. A stabil üzleti környezetet a bizonytalansági mutató konjunktúramutatónál tartósan alacsonyabb szintje jól szemlélteti. Visszautalva a korábban jelzett álláspontunkra, a következő átmeneti időszak a tíz éve eredményes magyar modell próbatételének is tekinthető. A két mutató korábban nem tapasztalt elnyílása a helyzet újszerűségére mutat rá, amely azt jelenti, hogy az új válság új megoldásokat igényel. E megállapításunkat két irányból megerősíti az is, hogy

- egyrészt a 2020. októberi adatok szerint a bizonytalanság szintje fél év elteltével nem változott, ami arra utal, hogy a magyar vállalkozások helyzetértékelése sokféle és polarizált, hasonlóan a járvány magyarországi kitörésének első hónapjaihoz,
- másrészt ugyan a recessziós mélyponthoz követően indult kilábalás a visszaesést mintegy 60 százalékból ellensúlyozó javulásban megmutatkozik, ám ez a pozitív tendencia rendkívül törékeny és mindkét irányban változhat a mutató értéke a következő időszakban.

A kooperatív ösztönző magyar állammodell eddig hatékonynak bizonyult intézményrendszere és az egy évtizede épülő társadalmi bizalom talaján hazánk kihasználhatja a koro-

9. ábra

### A GVI-KONJUNKTÚRAMUTATÓ ÉS BIZONYTALANSÁGI MUTATÓ ALAKULÁSA



Forrás: MKIK GVI, 2020

navírus-válságból való kilábalást követő átmenet lehetőségeit. Az új típusú, eddig ismeretlen természetű koronavírus-válságból következően megváltozott új társadalmi-gazdasági feltételrendszert hatékony és okos állami szerepvállalással, valamint a gazdasági szereplők bizalomalapú együttműködésével előnyére fordíthatja a magyar gazdaság. Ennek első mérföldkővet a gazdaság erős fundamentumainak minél teljesebb megőrzése jelenti. Második mérföldkőként a növekedésfókuszú, teljesítményorientált és fenntarthatóságra törekvő magyar modell innovatív ösztönzőkön alapuló állami szemléletet tesz szükségessé.

Kiemelendő, innovatív kezdeményezésnek tekintjük a Magyar Nemzeti Bank által kifejlesztett Járványkezelési Versenyképességi Mutatót, amely lehetővé teszi a nemzetközi járványkezelési válságstratégiák eredményességének több dimenzióban történő összehasonlítását, és az EU-tagországok járványkezelésének versenyképesség-alapú értékelését (Asztalos, Baksay, Szalai, 2020). Az eddigi tapasztalatok alapján<sup>10</sup> hazánk megfelelő időben és megfelelő módon reagált a pandémia okozta első kihívásokra, amelynek eredményeképpen Magyarország járványkezelése 2020. júniusban a leghatékonyabbnak, míg 2020. októberben a harmadik leghatékonyabbnak bizonyult az Európai Unióban.<sup>11</sup>

Az eredményes válságkezelés így lehetővé tette, hogy hazánk relatív versenyképességi pozíciója erősödjön az Európai Unión belül a járvány első hullámának lecsengése után, miközben a gazdasági és az egészségügyi áldozatok közötti egyensúlyt is sikerült megtalálnia (*lásd 10. ábra*).

Az ábrán olvasható eredményeket illetően kiemeljük a válságkezelés szempontjából az egyik legsürgősebben megoldandó és eddig eredményesen megoldott feladatot, a munkaerőpiaci sokk társadalmi hatásának mérséklését. Ez amiatt is lényeges, mert jól szemlélteti a gazdaságvédelem és a gazdaságösztönzés egyidejű kihívásainak összetettségét,

hiszen az ösztönző foglalkoztatási rendszerek nemcsak kínálati, hanem a keresleti oldal szempontjából is fontos szerepet tölthetnek be. A hatékony és gyors stabilizáció e kérdéskörben is meghatározó.

A koronavírus-válság hatásterülete a vírus következtében kialakult félelem és bizalom is, az üzleti és a társadalmi bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára nagy jelentőséggel bír (Kis, 2018). A bizalomra, mint a sikeres válságkezelés társadalmi – üzleti kötőszövetére tekintünk. Az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank és a Költségvetési Tanács szerepe nagy jelentőséggel bír a közbizalom és az okos pénzügyi bizalom kérdéskörében. Az ellenőrzés alapelveiből kiindulva a kiváló minőségű közszolgáltatások biztosítása és az objektivitás (függetlenség), a hitelesség és a bizalom megőrzését erősen támogatják.

## A FENNTARTHATÓSÁG KIHÍVÁSAI

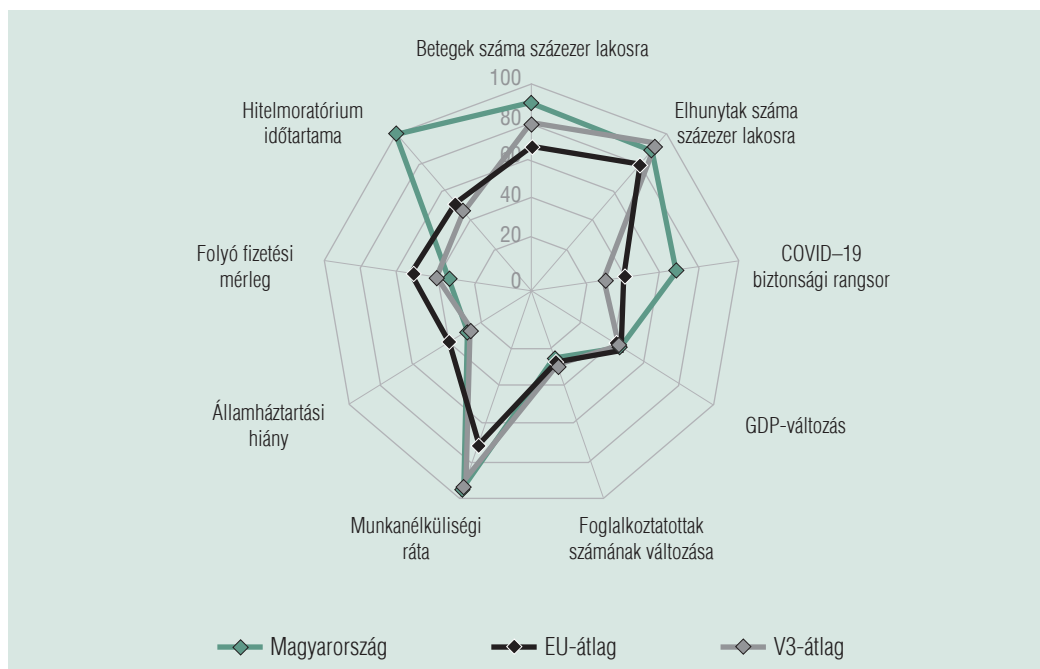
A fenntarthatóság komplex összefüggéseinek vizsgálatáról témérdek mennyiségű szakirodalom, valamint jelentős számú nemzetközi és országszintű – köztük jónéhány kiemelkedő – gyakorlatban is kipróbált program tapasztalata áll rendelkezésre. Ennek ellenére mind ez ideig nincs általánosan elfogadott fenntarthatósági definíció és így nehéz a társadalom- és gazdaságpolitikai következtetések levonása. Nehézséget okoz az is, hogy a fenntartható fejlődés hazánkban is alkalmazott háromdimenziós modellje nem bizonyul kielégítőnek még akkor sem, ha mindegyiket több alkotóelemre bontva, de még mindig összevontan vizsgáljuk.

E hiányosságok és mások miatt is, célunk a fenntarthatóság olyan vizsgálata, hogy

- a háromdimenziós modell helyett a kutatásunkban a pénzügyi fenntarthatósággal kiegészített négydimenziós modellt alkalmazzuk (Matolcsy, 2020b),



### A JÁRVÁNYKEZELÉS VERSENYKÉPESSÉGÉT MÉRŐ LEGFONTOSABB MUTATÓK (2020. OKTÓBER)



Megjegyzés: A magasabb érték kedvezőbb helyzetet jelent; a 2020. október 8-án elérhető legfrissebb adatok alapján

Forrás: MNB számítás, 2020

- az egyes dimenziókat részletesebb bontásban vesszük górcső alá – egyrészt az állami ösztönző hatások, másrészt a szinergiahatások sokoldalú feltárása és bemutatása miatt, és
- a Magyarországra jellemző egyedi gazdaság szerkezeti, tulajdonosi és méretgazdasági jellemző vonások, a fenntartható versenyképességi adottságok, a belföldi és külföldi piaci környezet, a szakmai és általános – intellektuális alkotó képességek befolyásoló szerepe sokoldalúan érvényesüljön.

E célok elérése érdekében kívánjuk elemezni a fenntarthatósági célok közötti kapcsolatokat: azonosítjuk a klasztereket, a visszacsatolási köröket és tényleges, valamint virtuális

kísérletek vagy az „akkor, ha” forgatókönyvek tanulságaival járulunk hozzá a fenntarthatósági célrendszer jobb megalapozásához. Ez az elemzési módszer lehetővé teszi, hogy a döntéshozók azonosítani tudják a szinergiákat és a nemkívánatos eltéréseket a fenntartható fejlődés folyamatában.

Az ilyen elemzések megalapozására egy olyan új tartalmú és szerkezetű fenntarthatósági modell kidolgozására teszünk kísérletet, amely – az ösztönző állam szellemében – lehetővé teszi a kormányzati intézkedések interaktív hatásvizsgálatát.

Ehhez az egyik kiindulási alapot a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2015 óta folyó Jó Állam Jelentés kutatás, valamint a Központi Statisztikai Hivatalban kidolgozott modell al-

kalmazásának az eredményei jelentik. A Jó Állam kutatás nemcsak egészében, a hatásterület vonatkozásában, hanem kiemelten az egyik a fenntarthatóság hatásterület – öt dimenziót (éghajlatváltozás, természeti erőforrások, energia- és vízgazdálkodás, környezeti terhelések és társadalmi fenntarthatóság) átfogó – a KSH – alapvetően az Eurostat módszertanát követő – fenntarthatósági modellje a kutatásunk számára szintén értékes kiindulópont. A modell összesen 149 indikátort tartalmaz, amelyből 9 elsősíntű Eurostat-indikátor, 30 másodsíntű, 110 pedig harmadsíntű indikátor, amelyek a KSH által képzett indikátorok.

A fenntarthatósági új modell másik kiinduló pontját a globális megatrendek alkotják, mint olyan tényezők, amelyek folyamatosan – változásaikon keresztül – dinamizálják a fenntartható fejlődés folyamatát. A jelenleg értelmezett mintegy 17-20 megatrend közül országunk esetében elsősorban 8 megatrend szerkezetalkotó hatásaival indokolt számolni, illetve céljaikat beépíteni a fenntartható fejlődés modelljébe (Báger, 2019). Ezek a következők.

**A GLOBÁLIS NÉPESSÉG KIEGYENSÚLYOZATLAN NÖVEKEDÉSE MEGATREND** hazánk számára a csökkenő népesség kihívását, a termékenységi ráta növekedésének a feladatát, a gyermekvállalás ösztönzését, valamint a munkaerőpiac egyensúlyban tartását jelenti.

**A KLÍMAVÁLTOZÁS A FOSSZILIS ENERGIÁK ALKONYA ÉS A ZÖLDADÓK NÖVEKEDÉSE MEGATRENDEK** számunkra elsősorban a zöldnövekedés, a gazdaság dekarbonizálása, és a kiterjedtebb öntözéses gazdálkodás terén történő előrehaladás feladatát jelzik.

**A ROBOTOK ÉS A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA MINT ÚJ TERMELÉSI TÉNYEZŐK MEGATREND** az új technológiai innovációval összefonódó munkaerőpiaci polarizációs és a beruházási folyamatokkal járó feszültségek hosszú távú kezelésére, feloldására hívja fel a döntéshozók figyelmét.

**A PÉNZ DIGITALIZÁLÓDÁSA, A ZÉRÓ KAMATOK KORA MEGATRENDEK** követése a pénzügyi szektor stabilitásának a fenntartását, ezáltal a fenntartható célok folyamatos finanszírozásának a biztonságát, a modern pénzügyi rendszerben a pénzügyi zavarok elkerülésének a követelményét állítja előtérbe.

**AZ ŰRSZEKTOR ÉS ŰRIPAR DINAMIKUS FEJLŐDÉSE MEGATREND** a technológiai fejlődés, a technológiaváltások és ezáltal a jövő új iparágaira irányítja a figyelmet. Az űriparhoz, mint a jövő perspektivikus iparágához kapcsolódó számos technológiai vívmány a mindennapi életünk részévé vált. E tekintetben a hazai űrgazdaság és űripar lehetőségeit, szerepét a magyar gazdaság holnap és hosszabb távlatában vizsgáljuk, mint a jövőbeni fejlődést meghatározó, az állam és a magánszektor együttműködését igénylő új területet (Parragh és szerzőtársai, 2020).

Egyetértve Domokos és Pulay (2020) a költségvetési fenntarthatóság dinamikus definíciójának megfogalmazásával, magasabb követelményt indokolt állítani a jövő generációk képességeit és lehetőségeit illetően, amely a lehetőségek megóvásán túlmutatva az erőforrások fejlesztését is szükségesnek tartja.

## A FENNTARTHATÓSÁG ÉS A VERSENYKÉPESSÉG MINT TÜKÖRKÉPEK

A fenntarthatóság és a versenyképesség között szoros kapocs a hosszú távú egymásrautaltság, a tényezők sokoldalú tartalmi összefüggéseinek a rendszere is. Ezzel a kapcsolattal – különböző oldalakról – hazánkban is több állami intézmény, kutatóműhely foglalkozik. A legátfogóbb előretekintő programot a Magyar Nemzeti Bank dolgozta ki és tette közzé (MNB, 2019). A programmal való egyetértésünket és annak támogatását is figyelembe véve, a versenyképesség széles té-

makörével két vonatkozásban és céllal kívánunk foglalkozni.

■ Az egyik cél az ösztönző állam versenyképességi intézkedéseinek a fenntartható fejlődés szempontjából történő hatásvizsgálata. E cél elérése érdekében elemezzük és értékeljük:

- az állami intézkedések (pozitív) szinergia-hatásait,
- az intézkedések (negatív) visszatartó hatásait,
- javaslatokat dolgozunk ki az ösztönzési eszköztár fejlesztésére, szükséges korrekciójára.

Ezt a feladatot két fontos területen tervezük megoldani. Az egyik irány a versenyképesség és a fenntarthatóság kapcsolatának elemzése a kis- és középvállalati szektorban, figyelemmel a Covid–19-válságból történő felépülés/kilábalás alakulására, a digitalizáció és a robotizáció követelményeire, valamint a munkaerőpiaci igények változó szegmenseire.

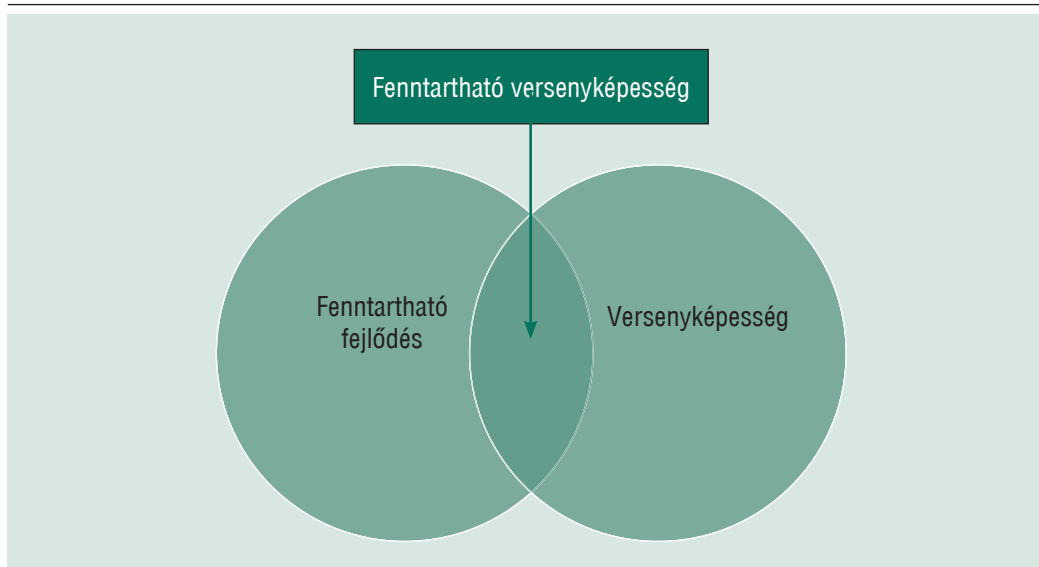
Ebből a szempontból kutatásunk másik prioritált területe az *állami tulajdonú vállalatok* elemzése a közszolgáltatások fenntartható minősége szempontjából. A közszolgáltatást nyújtó nagyvállalati működés jó kormányzáshoz való hozzájárulása során nem nélkülözhető az átlátható és elszámoltatható működés. A felhasználók véleménynyilvánítási lehetősége a közszolgáltatások minőségéről javíthatja a közszféra reagálóképességét, s általa nőhet a felhasználók elégedettsége. A minőségi közszolgáltatást nyújtó állami vállalatok szerepe meghatározó az *életminőség*<sup>12</sup> javulásában. Lényeges azonban, hogy a vállalati pénzügyi helyzet javulása sem a közvagyon felélésével, sem a nyújtott közszolgáltatások minőségének rovására nem történhet, tehát a közjóhoz minél teljesebb módon történő hozzájárulás kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben rögzített elvek szerint a nemzeti vagyon kezelése magánérdeket nem szolgálhat, hanem azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességük-

re, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon (Domokos, 2019b). A hazai állam- és vállalati menedzsment fejlődését az állam gazdasági aktivitásának növekedésével összefüggésben a számvevőszéki ellenőrzési tapasztalatokra építő *dinamikus ÁSZ-modell*, továbbá az Állami Számvevőszék tanácsadói szerepköre alapvetően meghatározza (Domokos, 2019a).

■ A másik cél annak a folyamatos értékelése, hogy a versenyképességet javító állami intézkedések kielégítő módon és arányban ösztönzik-e a versenyképesség hosszú távú javulását és fenntartását. A versenyképességgel kapcsolatban a hosszú távú javulás hangsúlyozását az teszi szükségessé, hogy a – tapasztalatok szerint – gyakran csak a múlt és jelen folyamatainak elemzése kerül előtérbe, amely nem bizonyul kielégítőnek a fenntarthatóságot, pontosabban a fenntartható fejlődést megalapozó fenntartható versenyképességi javulás számára (lásd 11. ábra).

Ezért a kutatásban olyan heurisztikus módszertan kidolgozására teszünk kísérletet, amelyben nagyobb szerepet kapnak a pénzügyi-finanszírozási és a társadalmi-gazdasági szempontok (gazdaságpolitika, költségvetés, üzleti etika és gyakorlat, a pénzügyi stabilitás és biztonság, a globális és lokális felelősség, az oktatás, a kutatás-innováció-fejlesztés és a kultúra) a hagyományosan értelmezett dimenziók (gazdaság, környezet, társadalom) mellett. Napjaink tudásvezérelt globális gazdaságában, a fenntartható növekedés biztosítására építő nemzetgazdaságnak a tudás létrehozásába (K+F), átadásába (oktatás), gazdasági hasznosítási lehetőségeibe (invenció innovációvá válhasson) megéri befektetni, amely különösen hosszú távon kiemelkedő eredményeket és fenntartható versenyképességet eredményezhet (Parragh, 2015). A fenntartható versenyképesség szempontjából nélkülözhetetlen nemcsak

## A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉS VERSENYKÉPESSÉG ÖSSZEFÜGGÉSRENDSZERE



Forrás: Balkyté-Peleckis, 2010

a társadalmi tőke, hanem a teljes nemzeti vagyonsokoldalú értelmezése is, amelybe a klímaváltozás gazdasági hatásai tekintetében a nemzeti vagyon megőrzése is beletartozik.

### A MAGYAR FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉS AZ ENSZ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI PROJEKTEK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

Az ENSZ 2030-ig tartó fenntartható fejlődési programjához (Agenda, 30) való viszonyulás a nemzetközi szervezetek (pl. OECD) és az országok (pl. Ausztria, Hollandia, Németország) részéről – a szakirodalom alapján – általában három dimenzióban jelenik meg.

▶ A fenntartható fejlődést szolgáló politikák kialakítása és koordinációja a lehető legteljesebb összhang elérése érdekében.

▶ A fenntartható fejlődés koordinációját és ösztönzését folytató állami intézményrendszer minősége és a működés hatékonysága.

▶ A kitűzött célok és a megvalósítási folyamat eredményei, valamint az előrehaladás üteme.

■ A fenntartható fejlődési politikák összhangját szolgáló három alkotóelem a kutatásunk számára a következő:

- a politikai elkötelezettségek és azok az állásfoglalások, közlemények, amelyek gyakorlata a cselekvés síkján elősegíti, hogy az elkötelezettségek valóra váljanak,
- olyan koordinációs gyakorlat, amely megszünteti az inkonzisztenciákat és konfliktusokat, valamint
- a hatékony elemzési és monitoring információs rendszerek az intézkedések és az ösztönzési politikák hatásainak a feltárására, követésére.

Az alkotóelemekkel kapcsolatban külön figyelmet kívánunk fordítani a befolyásoló nemzetközi politikai tényezőkre annak érdekében, hogy a nemzetközi folyamatokat kedvezőtlenül befolyásoló szerepük ne, vagy csak kis mértékben érvényesüljön.

■ A fenntartható fejlődési politikák összehangvizsgálatát teljeskörűen elsősorban azokon a problématerületeken kívánjuk elvégezni, amelyek kiemelkedő jelentőségűek. Ilyenek például a zöldnövekedés, illetve beruházások ösztönzése, finanszírozási oldalról történő támogatása.

A fenntartható fejlődést szolgáló intézményrendszerrel kapcsolatban azt kívánjuk – nemzetközi tükrőben – bemutatni, hogy melyek a működésének és hatékonyságának főbb jellemzői. Ezzel kapcsolatban kutatásunkban négy mechanizmus működése kerül előtérbe.

▶ Az első, hogy teljesül-e az a követelmény, miszerint a fenntartható fejlődés elősegítése a teljes kormányzat, közigazgatás felelőssége, ügye kell, hogy legyen.

▶ A második, hogy van-e felhatalmazás és megfelelő kapacitás menedzselni a szektorális politikák között keletkező szakpolitikai feszültségeket, eltéréseket és szinergiákat, természetesen a belföldi és nemzetközi politikák vonatkozásában is.

▶ A harmadik annak vizsgálata, hogy következetesen történik-e a múltbeli és jövőbeni folyamatok (tendenciák) különválasztása, illetve megfelelő összekapcsolása.

▶ A negyedik mechanizmus a társadalmi szervezetek és az üzleti szektor képviselőinek széleskörű bevonása a fenntartható fejlődési döntéshozatalba.

A fenntartható fejlődés e két szemléletitartalmi elemét szem előtt tartva azzal a céllal értékeljük a hazai gyakorlatot, hogy milyen mértékben felel meg az Agenda 2030 követelményeinek. Ez a feladat – az OECD gyakorlattal összhangban (OECD, 2016) a következő hat kérdés megválaszolásával válaszolható meg.

① Milyen módon és mértékben tudunk a fenntartható fejlődési stratégiánkkal és céljainkkal csatlakozni az ENSZ programjához?

② Milyen lépésekre van szükség ahhoz, hogy az ENSZ-program céljait koherens nemzetközi politikai keretbe lehessen integrálni?

③ Hogyan tudjuk az intézményi kereteket fejleszteni és a koordinációs mechanizmusokat erősíteni, hogy a fenntartható fejlődés céljai megvalósuljanak?

④ Használja-e az ország a generációs szemléletet, amikor meghatározza politikáját az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak elérésére?

⑤ Fel tud-e zárkózni a monitoring mechanizmus az Agenda 2030 követésére?

⑥ Történetek-e erőfeszítések a lakosság széles köreinek (üzleti és civil szférák) bevonására a fenntartható fejlődés folyamatába?

■ A fenntartható fejlődés nemzetközi összehasonlító elemzésének harmadik dimenziója a fenntartható fejlődés céljaira és a megvalósulásuk folyamatára vonatkozik. Az elemzés viszonyítási alapját indokoltan és célszerűen az ENSZ fenntartható fejlődési programjának (Agenda, 2030) 17 célja (goals) és 169 célelőirányzata (targets) alkotja, amely globálisan mérvadónak tekinthető (*lásd keretes írás*). E célegyüttes jellege és tartalma jelentősen meghaladja az előző nemzetközi fejlesztési program céljait az úgynevezett Milleniumi Fejlesztési Célokat. Az előrelépés kiemelkedően látványos a közösségi jóllét szerepének kiemelésével és azzal, hogy a program a fejlettségi szinttől függetlenül minden országra értelmezhető.

Ezért tartjuk indokoltnak, hogy kutatásunk egyik fő irányaként az ENSZ célegyütteséhez viszonyítva elemezzük és mérjük Magyarország fenntartható fejlődési teljesítményét, de fogalmazhatunk úgy is, hogy bemutatjuk az ország hozzájárulását a nemzetközi fenntartható fejlődési célok eléréséhez.

Ily módon kívánjuk feltárni, hogy a fenntartható fejlődés folyamatában milyen célok esetében állapítható meg a szinergiák működése, hol érvényesülnek a semleges vagy esetleg a negatív hatások. Ennek alapján is érvényes nemzetközi tapasztalatszerzésre nyílik lehetőség arról, hogy a szinergiák körének a bővítése érdekében milyen újabb ösztönző állami intézkedésre van szükség.

### A fenntartható fejlődési célok

1. A szegénység minden formájának felszámolása a világon
2. Az éhezés megszüntetése, az élelmezésbiztonság és a jobb táplálkozás megteremtése, valamint a fenntartható mezőgazdaság támogatása
3. Az egészséges élet és a jóllét biztosítása minden generáció valamennyi tagjának
4. Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az egész életen át tartó tanulás lehetőségeinek elősegítése mindenki számára
5. A nemi egyenlőtlenségek felszámolása és a nők egyenjogúságának biztosítása
6. A vízhez, a szanitációhoz történő hozzáférés és a fenntartható használat biztosítása mindenki számára
7. Megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés biztosítása mindenki számára
8. Tartós, befogadó és fenntartható gazdasági fejlődés, teljes és hatékony foglalkoztatás és tisztességes munka megteremtése mindenki számára
9. Ellenállóképes infrastruktúra, az inkluzív és fenntartható iparosítás támogatása és az innováció ösztönzése

10. Az egyenlőtlenségek csökkentése az országok között és azokon belül

11. A városok és emberi lakóhelyek befogadóvá, biztonságossá, ellenállóvá és fenntarthatóvá tétele

12. Fenntartható fogyasztási és termelési minták kialakítása

13. Sürgős lépések megtétele a klímaváltozás és hatásainak leküzdésére

14. Az óceánok, tengerek és tengeri erőforrások fenntartható fejlődés érdekében történő megőrzése és használata

15. A szárazföldi ökoszisztémák fenntartható használatának védelme, visszaállítása és támogatása, az erdők fenntartható használata, az elsivatagosodás leküzdése, a talajromlás megállítása, a pusztulás visszafordítása, és a biológiai sokféleség további csökkenésének megállítása

16. Békés és befogadó társadalmak támogatása a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára és hatékony, elszámoltatható és mindenki számára nyitott intézmények kiépítése minden szinten

17. A végrehajtás eszközeinek erősítése és a globális partnerség újjáélesztése a fenntartható fejlődés érdekében

## JAVASLATOK, STRATÉGIÁK

Az állami funkciókból és az állami feladatokból kiinduló kutatási programok megvalósításának rövid távú eredményei lehetnek a gazdaság- és szakpolitikák számára tett jobbítási (reform) javaslatok, közép- és hosszú távon pedig a *különböző* stratégiák kidolgozása vagy a kidolgozásukhoz történő *érdemi* hozzájárulás lehet. Közülük mindkét eredményt egyformán fontosnak tartjuk, azonban természetesen, hogy a kutatás első fázisaiban inkább a rövid távon hasznosítható eredményekre, a hosszabb távúakra pedig csak később lehet számítani.

Mindkét eset, különösen a stratégiák kidolgozása számára a következő közös kiindulópontokat szükséges szem előtt tartani.

► Annak bemutatását, hogy mik fémjelzik az ország tízéves gazdasági sikereit, azt miként tudtuk elérni a nagy globális és regionális átalakulások közepette; melyek azok a reformfordulatok, amelyek kiemelkedő szerepet játszottak a gazdasági és társadalmi teljesítmény növelésében.

► Kiemelendő, hogy a gazdasági tevékenységben annak ellenére erősödtek a patrióta vonások, hogy a magyar gazdaság nemzetközi vonatkozásban az egyik legnyitottabb és a vi-



lággazdaságba leginkább integrált piacgazdaság. Esetünk is igazolja *Polányi Károly* véleményét, amely szerint egy szélsőségesen liberális projekt vezet a gyakorlatban legmesszebbre az állam gazdasági beavatkozásában.

▶Korunk kibontakozó megatrendjeihez történő alkalmazkodás feladatát úgy szükséges megoldanunk, hogy megvalósuljon a magyar gazdaság hosszú távon fenntartható fejlődési pályára állítása.

▶A gazdaságfejlesztési feladatok megoldása mellett nélkülözhetetlen a társadalmi innovációs folyamatok elindítása, majd azok felgyorsítása is.

Ami a közép- és hosszú távú stratégiák kidolgozását illeti, ezek köre egy állami feladatcsoporttól (például az állami vállalatok menedzsmentjének minőségirányításától vagy az úripar kifejlesztésétől) az állami funkci-

ókon (például a gazdaság versenyképességének javításán) keresztül egészen az átfogó országstratégiáig (például a hosszú távú fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés feltételeinek és pályáinak kidolgozásáig) terjedhet.

Az interdiszciplináris szemléletű kutatásokkal megalapozott közgazdasági és társadalmi tartalmú stratégiák alkotására mind ez ideig kevés példát találunk hazánkban. Az ilyen stratégiák elsősorban a fenntartható fejlődés különböző témaköreiben készültek az Országgyűlés kezdeményezésére. Újabbban a Magyar Nemzeti Bank dolgozott ki és tett közzé nagy jelentőségű stratégiákat a fejlett EU-tagországok fejlesztési színvonalához történő gazdasági felzárkózás pályáiról és a fenntartható fejlődéshez szükséges feltételekről.

#### JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A Nemzeti Közszerológáti Egyetemen – Parragh Bianka vezetésevel – folyamatban lévő A gazdaság, az állam és a társadalom szinergiája című kutatási program főbb kiindulási pontjai és területei. A Nemzeti Közszerológáti Egyetem tudományos missziójának része az állami szerepvállalás kutatása, amely kiemelt területe az ösztönző magyar állammodellrel kapcsolatos kutatási főirány.
- <sup>2</sup> A gazdaságfejlesztési feladatok megoldása mellett nélkülözhetetlen a társadalmi innovációs folyamatok elindítása, majd azok felgyorsítása, ahogy a technológiai fejlődés vívmányait, a digitalizációt, a mesterséges intelligenciát is a közjó érdekében kell okosan használnunk, miközben a jövő iparágainak perspektivikus lehetőségét minél teljesebben a hazai nemzetgazdaság előnyére fordítjuk.
- <sup>3</sup> A lépcsőelméletet a jogi rendszer vonatkozásában Varga Csaba idézi a jogalkotás és a jogalkalmazás kapcsolatának a bemutatására (Varga Csaba, 2002).
- <sup>4</sup> Idézi Frivaldszky János (2016).
- <sup>5</sup> Mint ismeretes, ennek tartalmi jegyeit elsősorban L. Erhard (1977), W. Eucken (1950), W. Röpke (1961) és A. Rüstow (1950) dolgozták ki, és a modell gyakorlati megvalósítására elsőként a második világháború utáni Németországban került sor.
- <sup>6</sup> Latinul: „Ius est ars boni et aequi”. In: Földi András, Hamza Gábor: A római jog története és intéstitúciói. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2012.
- <sup>7</sup> Báger, Cseh (2020) kutatása szerint a hazai beruházási ráta 2018-ban elérte a 25 százalékot,



szemben az Európai Unió 20,4 százalékaival, Svédország és Csehország után a magyar volt a harmadik legnagyobb az EU-tagországok között. E kimagasló beruházási teljesítmény elérését jelentős mértékben támogatta az európai uniós források felhasználása, a beáramló külföldi működő tőke növekedése, valamint a Magyar Nemzeti Bank proaktív, innovatív monetáris politikája által ösztönzött vállalati hitelezési fordulat mellett a beruházási támogatások nagyarányú bővülése. A Magyar Nemzeti Bank növekedési hitelprogramjainak kumulált GDP-növekedési hatása 4,4 százalékpont volt a 2013–2018-as években. Lásd részletesen: Báger, Cseh (2020): Beruházási csúcsteljesítmény a magyar gazdaságban, *Pénzügyi Szemle*, 2020/1. szám, 83–109. oldal

<sup>8</sup> Domokos László (2020) arra hívja fel a figyelmet, hogy a járvány után – kicsit vagy nagyon – minden másképpen lesz. A járvány gazdasági hatásainak kezelése során prioritást kell biztosítani azoknak az intézkedéseknek, amelyek a járvány által felgyorsított átalakulás során versenyképes-

séget biztosítanak a magyar emberek és a magyar vállalkozások számára.

<sup>9</sup> Stiglitz szerint (2020) a globalizáció játékszabályai megreformálásra szorulnak, mivel eddig elsősorban a vállalatok érdekeit szolgálták, és nem a dolgozókat vagy a környezetet.

<sup>10</sup> A 2020. június 15-én és 2020. október 8-án rendelkezésre álló adatok alapján.

<sup>11</sup> A 2020. októberi adatok szerint az első öt ország rendre: Németország, Málta, Magyarország, Litvánia, Hollandia. Lengyelország a 13.; Ausztria a 14.; míg a V3 átlagos érték a 17. és az EU-átlag a 19. helyre került a 9 mutatóból készített MNB Versenyképességi Index szerint. Megjegyezzük, hogy a mutatók standardizálásának és aggregálásának módszertana megegyezik az MNB Versenyképességi Index összeállításánál elsőként alkalmazott saját fejlesztésű módszertannal; a 2020 október 8-án elérhető legfrissebb adatok alapján.

<sup>12</sup> Továbbá: biztonság, egészség, jólét.

## IRODALOM

AQUINÓI SZENT TAMÁS: *De regno* I, 15.

ASZTALOS P., BAKSAY G., SZALAI Á. (2020). Versenyképes járványkezelés – a számok a magyar modell sikerét bizonyítják. Magyar Nemzeti Bank, Szakmai cikk, <https://www.mnb.hu/letoltes/asztalos-peter-baksay-gergely-szalai-akos-jarvanykezeles-versenykepessege-v5.pdf>

BÁGER G. (2006). *Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. századi globalizált világban*. In: Vígvári András (szerk.): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest

BÁGER G., KOVÁCS Á. (2010). *A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükrőben*. In: *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*. Állami Számvevőszék Kutatóintézete, 2010. április

BÁGER G. (2019). Az új közigazdasági gondolkodás. Új gondolkodás konferencia, MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság, Budapest, 2019. december 11.

BÁGER G., CSEH T. (2020). Beruházási csúcsteljesítmény a magyar gazdaságban. *Pénzügyi Szemle*, 2020/1. szám, 83–109. oldal, <https://www.>

- penzugyiszemle.hu/documents/bager-cseh-2020-1-mpdf\_20200330174058\_46.pdf  
[https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_1\\_7](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_1_7)
- BAKOS F. (1994). *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- BALDWIN, R. (2020). Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock. VoxEU. Org. 2020. March 13, <https://voxeu.org/article/how-should-we-think-about-containing-covid19-economic-crisis>
- BALKYTÉ, A., PELECKIS, K. (2010). Mapping the Future Sustainable Competitiveness, Aspects of Forests Ownership. *Journal Business Economics and Management*, 11(4), Lithuania
- BRODEUR, A., DAVID, M. G., ANIK, I., SURAIYA, J. B. (2020). A Literature Review of the Economics of COVID-19. *IZA Discussion Papers*, 13411, Institute of Labor Economics
- CARLSSON-SZLEZAK, P., REEVES, M., SWARTZ, P. (2020). Understanding the Economic Shock of Coronavirus. *Harvard Business Review*, 2020. March 17, <https://hbr.org/2020/03/understanding-the-economic-shock-of-coronavirus>
- CHILD, J., CZEGLÉDY, A. P. (1996). Managerial Learning in the Transformation of Eastern Europe: Some key issues. *Organization Studies*, 17(2), pp. 167–179
- DOMOKOS L. (2019a). *Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- DOMOKOS L. (2019b). *Vállalatirányítás a közérdek szolgálatában*. In: Parragh Bianka (szerk.): *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 105–123. oldal
- DOMOKOS L., PULAY Gy. (2020). Fenntartható költségvetés és a költségvetésben megjelenő fenntarthatóság. *Pénzügyi Szemle* 2020/2. különszám, 25–56. oldal, [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_k\\_2\\_2](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_2)
- EISENHARDT, K. M., GALUNIC, D. C. (2000). Coevolving: At last a Way to Make Synergies Work. *Harvard Business Review*, January-February, 2000. pp. 91–101
- ERHARD, L. (1977). *Soziale Marktwirtschaft und freie Demokratie. – Ludwig Erhards Erbe für die Zukunft*. Schriften der Hermann-Ehlers-Akademie, 7.
- EUCKEN, W. (1950). *Die Grundlagen der Nationalökonomie*. Springer Berlin
- FRIVALDSZKY J. (2016). A jó kormányzás és a közjó politikai és jogfilozófiai szempontból. *Pázmány Press*, Budapest, 13.
- FLEINER-GERSTER, T. (1980). *Allgemeine Staatslehre: Über die konstitutionelle Demokratie in einer multi-kulturellen globalisierten Welt*. Springer-Verlag, Berlin
- FÖLDI A., HAMZA G. (2012). *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- FUKUYAMA, F. (2005). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York
- HIRTZEL, L., PARTNER (eds.) (1993). *Synergiemanagement. Komplexität beherrschen – Verbundvorteile erzielen*. Gabler, Wiesbaden
- JONHNSONS, A. R., KAST, F. E., ROSENZWEIG, J. E. (1969). *A rendszerelmélet és vállalatvezetés*. In: Kindler József – Kiss István (szerk.): *Rendszerelmélet – Válogatott tanulmányok*. KJK, Budapest
- KIS N. (2018). A bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára. *Pénzügyi Szemle*, 63. évfolyam, 3. szám, 299–311. oldal, [https://www.penzugyiszemle.hu/documents/kisnorbert-2018-3-mpdf\\_20181012135201\\_4.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/documents/kisnorbert-2018-3-mpdf_20181012135201_4.pdf)

- KOLTAY A. (2020). Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején. *Bonum Publicum*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2020. április, 13–15. oldal, [https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2020\\_03\\_BonumPublicum\\_06v.pdf](https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2020_03_BonumPublicum_06v.pdf)
- MARITAIN, J. (1998). *La persona e il bene commune*. Brescia, Morcelliana, 11. kiadás p.34
- MAROSI M. (1978). *Szervezés – ösztönzés – hatékonyság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- MATOLCSY GY. (2020a). Milyen évtizedben hajozunk? Közgazdász vándorgyűlés, 2020. szeptember 24., <https://www.mnb.hu/letoltes/mktvandorgyules-2020-mgy-fin.pdf>
- MATOLCSY GY. (2020b). Versenyképesség mint a fenntarthatóság eszköze. *Pénzügyi Szemle*, 2020/2. különszám, 7–24. oldal [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2020\\_k\\_2\\_1](https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_1)
- NÉMETH E. (2020). A „pocokdilemma”: A kooperatív játékok társadalom-lélektani implikációi, *Magyar Tudomány*, 2020/03., [https://mersz.hu/hivatkozas/matud\\_f38635#matud\\_f38635](https://mersz.hu/hivatkozas/matud_f38635#matud_f38635), <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.3.8>
- NIZSLOVSZKY E. (1931). A látszat a jogban. *Debreceni Szemle*, Debrecen
- PARRAGH B. (2015). A fenntarthatóság feltételei és kockázatai. *Polgári Szemle*, 11. évfolyam, 2015/4–6. 277–89. oldal
- PARRAGH B. (2019). *Az állam és a piac közötti összhang rendszertana és gazdasági hatásai Magyarországon*. In: Parragh Bianka (szerk.): *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 21–103. oldal
- PARRAGH B., BÁGER G., TÓTH G. (2020). *A koronavírus-válság újszerűsége és kezelésének első eredményei: az ösztönző állam, mint hatékony válságkezelő*. In: Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése – a koronavírus válság kezelésének első eredményei*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest (kézirat/megjelenés alatt)
- POLÁNYI K. (2004). *A nagy átalakulás*. Napvilág Kiadó Kft, Budapest
- PORTER, M. E. (1980). *Competitive Strategy*. The Free Press, USA
- REISSNER, S. (1992). *Synergiemanagement und Akquisitionserfolg*. Gabler, Wiesbaden
- RÜSTOW, A. (1950). *Das Versagen des Wirtschaft-Liberalismus*. Bad-Godesberg
- RÖPKE, W. (1961) *Die Laufbahn der sozialen Marktwirtschaft*. Duncker-Rumblot, Berlin
- STIGLITZ J. (2020). Conquering the Great Divide. In: *International Monetary Fund Finance and Development*, 2020. szeptember. pp. 17–19, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/pdf/fd0920.pdf>
- SALTER, M. S., WEINHOLD, W. A. (1979). *Diversification through Acquisition: Strategies for creating economic value*. The Free Press, New York
- VARGA Cs. (2002). *Előadások a jogi gondolkodás paradigmáiról*. Szent István Társulat, Budapest
- Magyar Nemzeti Bank (2019). *Versenyképességi Program 330 pontban*. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenykepességi-program-330-pontban>
- Nemzeti Közszerológati Egyetem (2015–2019). *Jó Állam Jelentés, NKE, Budapest*, <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/>
- World Bank (1997). *The State in a Changing World*. World Bank’s World Development Report in 1997, Washington D.C.

# Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok

Parragh Bianka (szerkesztő)



AKADÉMIAI KIADÓ, 2019, BUDAPEST

A 2008-ban bekövetkező pénzügyi, majd világ-gazdaságivá terebélyesedő válság ráirányította a figyelmet az állam gazdasági szerepvállalásának újragondolására. Az éjjeliőr állam mellett érvelő, a piac önszabályozó mechanizmusában hívó főirányú közgazdasági koncepciókkal szemben egyre többen fogalmaztak meg határozott álláspontot, köztük olyan neves közgazdászok, mint a Nobel-díjas *Joseph Stiglitz*: „Nevezetes tételek, mint az *Adam Smith*-féle láthatatlan kéz, nem érvényesek; a láthatatlan kéz azért volt láthatatlan, mert ott sem volt. Kevesen érvelnének ma amellet, hogy a bankok menedzserei saját érdeküket követve a világgazdaság jólétét mozdítják elő.” (Stiglitz, 2010 – nyílt levél a *Financial Times*-ben). A válságot követő több mint tíz évben nemcsak az elméleti viták szintjén, hanem közvetlenül a válság negatív hatásaink kezelésében, konkrét intéz-

kedések formájában is egyre inkább alátámasztást nyert, hogy a piacgazdaság működésének az aktív állami szerepvállalás lényeges feltétele. A közelmúlt drámai eseményei, a 2020 elején kirobbanó világjárvány szomorú aktualitását adja ennek a kérdéskörnek, mi több, a járvány egészségre, társadalomra és gazdaságra gyakorolt extrém negatív hatása még jobban felerősítette az állami beavatkozás és cselekvőképesség iránti igényt és elvárást.

Még a járvány kialakulása előtt, 2019-ben jelent meg az Akadémia Kiadó gondozásában a Parragh Bianka által szerkesztett kötet *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok* címmel, amely ennek a témának elsődlegesen magyar vonatkozásait járja körbe. Már a kötet címéből is nyilvánvaló, hogy a könyv egésze és egyes fejezetei is abból a nézőpontból elemzik az állam, ezen belül is a magyar kormányzat gazdaság-

politikai lépéseit, mint a gazdaság, a vállalatok fejlődésének szükséges feltétel- és keretrendszerét. Gazdaságtudományi érvelést a szerkesztő által írt bevezető fejezet legelején találhatunk, ezt követően azonban mind itt, mind pedig a későbbi fejezetekben a magyar gyakorlat bemutatására kerül sor, kiemelten az elmúlt tíz év kormányzati tevékenységének a magyar gazdaságra, különös tekintettel a vállalatok működésére gyakorolt hatásáról. A bevezető rész mintegy keretbe foglalja, illetve megelőlegezi mindazon témákat, amelyeket a későbbi fejezetek szerzői, a magyar gazdasági élet és közgazdasági szakma illusztris szereplői részleteiben is kifejtettek.

■ Parragh Bianka közel száz oldalas bevezető fejezete az állam és gazdaság kapcsolatának már említett elméleti megalapozásával indul. A szerző az elmúlt száz év legnagyobb hatású közgazdászaira hivatkozva érvel az állam gazdasági szerepvállalásának jelentősége mellett, köztük *John Maynard Keynes*, *Alexander Gerschenkron*, a már említett *Joseph Stiglitz* vagy a legutóbbi időkben világhírnévre szertett francia közgazdász, *Thomas Piketty* nézetei jelennek meg kiemelten. A fejezet a 2008-as válságból levonható következtetésekre közvetlenül is kitér, rámutatva a neoliberais koncepció korlátaira, és a kritikát megfogalmazó magyar közgazdasági gondolkodók érveire:

- a túlzott mértékű piaci liberalizáció és dereguláció óhatatlanul válságokhoz vezet,
- a verseny nem garantálja az etikus piaci működést,
- a kialakult válság megoldásában végül állami beavatkozásra van szükség.

Ez utóbbi megállapítást mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az állami beavatkozás mértéke még olyan liberális berendezkedésű országokban is, mint az Egyesült Államok, igen jelentős szintet ért el, hiszen 245 milliárd dollárt fordított az amerikai kormányzat a

nagybankok feltőkésítésére a 2008-as válságot követően (Ábel, et al., 2013, 16).

Összegezve a nemzetközi és hazai tanulmányok konklúzióit, a bevezetőben megfogalmazásra kerül a jó kormányzás feltételrendszere: törvényesség, ellenőrizhetőség, együttműködés, hatékonyság és kiemelten a közjó szolgálata. Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyeznünk, hogy a Katolikus Egyház társadalmi, gazdasági tanításának egyik alapelve a közjó megvalósítása – mint végső gazdasági cél –, amelynek figyelembevétele nélkül a piac nem működhet helyesen. A piacgazdaság átfogó problémáira és az erkölcsi szemlélet hiányára figyelmeztető közgazdászokkal összhangban már *II. János Pál* pápa, majd *Benedek* emeritus pápa is hangsúlyozza, hogy a piaci automatizmusba (láthatatlan kézbe) vetett hit „*arra ösztönözte az embert, hogy gyakran romboló módon visszaéljen a gazdaság eszközével*” (XVI. Benedek, 2009, §34)

Az elméleti felfeztetést követően Parragh Bianka számba veszi mindazokat a magyar kormányzati lépéseket, amelyeket a már leírt jó kormányzáshoz vezető útnak tekint. Így elsőként említi a gazdasági szempontok, ezen belül is az államadósság korlátozásának beemelését az Alaptörvénybe. Ezt követően tér ki az Állami Számvevőszék által kezdeményezett szemléletváltásra a közzsférában, az eredményesség, a közjó és a tulajdonosi hozzáállás hangsúlyozásával, amely előkészíti a kötet második fejezetének gondolatait.

Parragh Bianka az állami modellváltás lényegi elemeként emeli ki a kooperációt, amelynek egyrészt a gazdaságpolitika különböző ágai között (fiskális-monetáris), másrészt az állam és a többi piaci szereplő között kell kialakulnia. Ennek jegyében a szerző több, lényegi változásra is felhívja a figyelmet.

A monetáris és fiskális politika együttműködésének egyik megnyilvánulásaként azonosítja a kötet a jegybanki alapkamat csökkenő trendjét, amely az elmúlt 4 év 0,9 százalékos szint-

jéről épp idén júniusban mérséklődött 0,75 százalékra, majd júliusban tovább 0,6 százalékra. Ez a tudatos jegybanki törekvés 2013–2018 között 2400 milliárd forint megtakarítást jelentett az államháztartásnak (53. oldal). Az állampénzügyek konszolidálásának másik fontos elemeként az államadósság devizaarányának, valamint az összes piaci szereplő devizahitelének visszaszorítását, illetve kivetését jelöli meg a szerző, amelyhez a jegybank 9,6 milliárd eurós kibocsátással járult hozzá 2014–2015 között (55. oldal). Tovább erősítette a fiskális és monetáris politika együttműködését a 2013. évi jegybanktörvény<sup>1</sup> is. A jogszabály a jegybank számára elsődleges célján, az árstabilitás elérésén és fenntartásán túlmenően további két mandátumot is megjelöl: az egyik a pénzügyi stabilitás és ellenállóképesség biztosítása, a másik a gazdasági növekedés és a kormány gazdaságpolitikájának támogatása. A szokványos jegybanki eszközökön szintén túlmutatót az MNB által 2013-ban meghirdetett Növekedési Hitelprogram, amely a kis- és középvállalatok (kkv) hitelezésének és beruházásuk ösztönzésének szándékával indult és mutatott fel sikereket. Ehhez kapcsolódik a 2019-ben megkezdett Növekedési Kötvényprogram, amely ugyanúgy a kkv-szektorra célozza meg elsődlegesen, tőkepiaci finanszírozásuk elősegítésével. A tőzsdéi finanszírozás legújabb törekvéseiről a kötet 7. fejezete ad részletes áttekintést.

Az együttműködés másik dimenziója, az állam valamint a vállalatok, a háztartások közötti kapcsolat erősítése a szerző szerint. Ezen a területen Parragh Bianka elsőnek az adórendszer átalakítását említi meg, amelynek lényegi eleme az adózás súlypontjának a munkát és tőkét terhelő adókról a forgalmi adókra helyezése. Ez a törekvés egybeesik az elméleti modellek megállapításaival, amelyek szerint a tőkejövedelemre kivetett adó optimális mértéke zéró, még akkor is, ha az állam csak azoknak az állampolgároknak a jólétével törődik, akik nem

rendelkeznek tőkejavakkal (Valentinyi, 2001, 459.). Az adóreform hatására Magyarországon csökkent az adóék nagysága (47. oldal), a társasági adó az egyik legalacsonyabb Európában, és jelentősen visszaszorult az adóelkerülés mértéke is, amelyhez – tegyük hozzá – nagyban hozzájárultak az online pénztárgépek és számlázási rendszer bevezetése is.

A pozitív tendenciák között emeli ki a kötet azt a jelentős változást is, amely a vállalati szektor általános termelékenységjavulásában érhető tetten. A magyar vállalatok termelékenységének növekedése a visegrádi országokhoz viszonyítva is kiemelkedő volt az elmúlt évtizedben, amelyet az *SME performance Review* adatai is alátámasztanak ([http://osszkep.hu/wp-content/uploads/2019/12/Termlekenysegevaltozas\\_kategoriankent\\_18-10.png](http://osszkep.hu/wp-content/uploads/2019/12/Termlekenysegevaltozas_kategoriankent_18-10.png)).

A biztató trendek mellett a bevezető fejezet ugyanakkor rámutat a magyar vállalati szerkezet duális jellegére is, amely egyrészt a kis- és középvállalatok (kkv-k) és a nagyvállalati szektor között, másrészt a hazai és külföldi tulajdonú vállalatok között meglévő jelentős különbségekben is megfigyelhető. A lemaradt vállalatok felzárkózásának elősegítése érdekében a kormányzatnak további teendői vannak a vállalatirányítás, a technológiai fejlesztés, a munkaerő szakmai felkészültségének javítása terén (63–68. oldal). Az innováció ösztönzésének és a vállalatirányítás átalakításának szükségességét a későbbi, hatodik és kilencedik fejezetek fejtik ki bővebben.

A bevezető rész táblázatok, adatok és ábrák felvonultatásával zárul, amelyek azt kívánják demonstrálni, hogy az elmúlt évtized során milyen mértékben volt sikeres az állam és a vállalatok közötti kapcsolat erősítésének törekvése, és mindez hogyan hatott az ország gazdasági növekedésére (68–98. oldal). A bemutatott trendek az állami tevékenységnek nagyon széles spektrumát ölelik fel, kezdve az államadósság és a GDP ciklusainak összevetésével, folytatva a foglalkoztatottság és aktivitá-



si ráta jelentős javulásával, külön kitérve a beruházás és hitelezés viszonyára, ezen belül is a Széchenyi-kártya-programra, amely hasonlóan néhány már említett témakörhöz, megelőlegezi a későbbi, nyolcadik fejezet átfogó elemzését. Ebben a zárószakaszban kap helyet a kutatásfejlesztésre és az oktatásra fordított kormányzati kiadások növekvő mértékének bemutatása is. A szerző megemlíti ugyan az adóforintok hatékony elköltésének szükségességét, de átfogóbb képet kaptunk volna, ha egy-két bekezdés erejéig kitér a közoktatás (PISA-felmérések OECD-átlag alatti magyar eredményei<sup>2</sup>), és a felsőoktatás (nincs magyar egyetem a világ 500 legjobbjára között<sup>3</sup>) előtt álló komoly kihívásokra is.

Szintén fontos eleme e záró szakasznak az országba be- és onnan kiáramló külföldi működőtőke struktúrájának, motivációjának és a befogadó gazdaságra gyakorolt hatásának elemzése is. Ez utóbbi kapcsán külön figyelmet érdemel a közvetett hatások között megemlített tovagyűrűző (*spillover*) technológiai hatás lehetősége, amely a vállalati innováció egyik kulcseleme, és ezáltal a gazdasági növekedés katalizátora is lehetne, amennyiben megvalósul. Sajnos a magyar vállalati körben – különösen, ha a kkv-szektorra is figyelembe vesszük – komoly tudásátadás/átvétel nem mutatható ki (Katona, 2018).

A bevezető fejezet az állam tágabb értelemben vett, a gazdasági növekedésen túlmutató (egészség, környezetvédelem, boldogságindex) beavatkozási lehetőségeinek számbavételével zárul.

A könyv további nyolc fejezete a bevezetőben már érintett kérdések részletesebb kifejtését adják, de valójában önálló tanulmányok, amelyek mindegyike más-más szerző(k)höz köthető.

■ A tanulmányok közül az első – egyben a kötet második fejezete – *Domokos László*, az Állami Számvevőszék elnöke tollából szüle-

tett, melynek címe: Vállalatirányítás a közérdek szolgálatában. A tanulmány legfontosabb mondanivalója, amely a bevezetéstől az összegzésig végigkíséri a tanulmány gondolatmenetét az, hogy a magán- és az állami tulajdonú vállalatok közötti legfőbb különbség a közjához való viszony. A közjó középpontba helyezése az állami tulajdonú vállalatok működésében a tanulmány legfőbb értéke. Ugyanakkor itt érdemes megjegyeznünk, hogy a vállalati felelősségvállalás fogalmának bevezetésével már több mint száz éves szakirodalma van annak az elvárásnak, amely a magántulajdonú vállalkozások számára is előírja a fenntartható fejlődés szem előtt tartását és a társadalom iránti felelős magatartás követését. A korábbiakban már hivatkozott katolikus társadalmi, gazdasági tanítások sem húznak éles határt a profitorientált és a nonprofit szervezetek között e tekintetben. Mindkettő legitimitását a közjó szolgálatától teszik függővé (XVI. Benedek pápa, 2009).

A fejezet a közjó mellett nagy hangsúlyt fektet az állami tulajdonú vállalatok irányításának megújítására is, amely az erőteljesebb menedzsmentszemlélet bevezetését teszi sürgetővé ebben a szektorban. Több, az áttekintést nagymértékben szolgáló ábra egészíti ki a leírtakat, így a 2.1 ábra világít rá a rendeltetészerű és a nem pazarló működés közötti különbségre is. Az előbbihez elegendő szabályszerűen irányítani a vállalatot, az utóbbihoz azonban célszerű, gazdaságos, hatékony működésre van szükség, amely az eredmény elérését helyezi a működés fókuszába. Domokos László ugyanakkor rámutat arra is, hogy az állami vállalatok tevékenységének jogszabályi háttere jelenleg csak a szabályosság ellenőrzését és számonkérését teszi lehetővé. Az eredményességhez, a vagyongazdálkodáshoz a hatályos szabályozási környezet nem rendel teljesítménykritériumokat, így a hatékonyság érvényre juttatásához belső megújulásra van elsősorban szükség. Ennek eszköze lehet az úgynevezett állammenedzs-



ment-szemlélet és az etikus vezetés módszerének bevezetése az állami tulajdonú vállalatoknál. Az állammenedzsment-modell elemeit a 2.3. ábra részletezi, amelynek három fő iránya:

- stratégiai menedzsment,
- integritáselvű irányítás,
- változásmenedzsment.

A felsorolt témakörökben Domokos László a legfrissebb és legismertebb hazai forrásokra hivatkozik (Barakonyi, 2017; Farkas, 2017), de ezeknek a kérdéseknek a kifejtése nagyon szűkszavú, így hagy némi hiányérzetet az olvasóban. (Az integritás kivétel, mert ezt később, az 5. fejezet részletesen elemzi.)

■ A harmadik fejezet egy átfogó gazdaságstratégia bemutatásával kapcsolódik a bevezető fejezet általános gazdasági körképéhez, Gazdaságstratégiai irányok a magyar gazdaságpolitikában címmel. A tanulmány gazdaságpolitikai szemléletét alapvetően meghatározza, hogy egyik szerzője az Innovációs és Technológiai Minisztérium államtitkára, *György László*, a másik szerző pedig *Oláh Dániel*, a Mandiner rovatvezetője. A hivatkozásokkal és adatokkal gazdagon alátámasztott tanulmány határozott véleményt fogalmaz meg az elmúlt évtizedek eddigi sikerei/kudarcai, valamint a Magyarország előtt álló, kormányzati programnak is beillő, gazdasági jövőkép vonatkozásában.

A tanulmány egyik sarkalatos pontja a külföldi tőke ellentmondásos hatása a nemzetgazdaságra és – ettől nem függetlenül – a stratégiaileg fontos iparágak hazai tulajdonba vételének hangsúlyozása. Piketty, *Novokmet* 2018-as tanulmányára hivatkozva Magyarországot (és a visegrádi országokat is) függő gazdaságként azonosítják a szerzők, ahol a kiáramló tőkejövödelmek jelentősen meghaladják a beáramló uniós transzferek mértékét. (Az előbbi a GDP 7,2 százaléka az utóbbi a GDP 4 százaléka, 128. oldal). A tanulmány e megállapítását árnyalando néhány kiegészítést érdemes megfogalmaznunk. Először is igaz, hogy a

Magyarországon befektető külföldi tulajdonosok döntő többsége valóban az Európai Unióból származik, de mégis mintegy 20 százaléka más térségekből, országokból érkezett, vagyis az EU-val szembeni egyenleg megvonása így nem precíz. Másrészt, a hivatkozott tőkejövödelmek a repatriált profiton túl az anyavállalati kölcsön kamatait is tartalmazzák, egy automatikus fizetési kötelezettséget, amely más jellegű, mint az osztalékról hozott tulajdonosi döntés. Harmadrészt, a külföldi tulajdonú vállalatok adózott jövedelmeikből nemcsak osztalékot fizettek, hanem jelentős nagyságrendben (hol kevesebb, hol nagyobb mértékben) fektettek be újra Magyarországon az elmúlt évtizedekben, amely egyrészt tovább növelte a hazai külföldi tőke állományát, másrészt beruházásai révén, a magyar GDP-t. (Lásd MNB statisztikai adatok és módszertan.<sup>4</sup>) Önmagában tehát a kiáramló tőkejövödelmek nagysága nem sokat mond el arról, hogy a külföldi tőke mekkora és milyen mélységű hatást gyakorol a befogadó gazdaságra. Az viszont alapvető kérdés és egyben gazdaságpolitikai célként fogalmazható meg, hogy az országba érkező külföldi tőke és uniós transzferek elsődlegesen a hazai gazdaság fejlődéséhez és versenyképességének javulásához járuljanak hozzá. E cél megvalósulásában pedig bőven van az állami szerepvállalásnak mozgástere. A szerzők végső konklúziója is az, hogy az ösztönző államnak nem protekcionista, hanem patrióta gazdaságpolitikát kell folytatnia.

A tanulmány – kapcsolódva a bevezetőben már megfogalmazottakhoz – áttekinti azokat a kormányzati lépéseket is, amelyek az elmúlt évtizedben járultak hozzá a vállalati szektor fejlődéséhez, külön kiemelve a foglalkoztatási fordulatként meghatározott munkaerőpiaci változásokat is. A fejezet számba veszi a jövő azon globális megatrendjeit is, amelyek lényegi befolyást gyakorolhatnak a magyar kormányzat gazdaságstratégiájára. E jövőbeni tendenciák között az innovációvezérelt gazdaság ki-

hívásait külön is hangsúlyozzák a szerzők. Az úgynevezett mosolygörbe megmutatja, hogy a hagyományos termelési folyamatok leértékelődnek, míg ezzel párhuzamosan a K+F, az innováció, valamint a marketing növekvő hozzáadott értéke vetíthető előre. Erre válaszként fogalmazza meg a tanulmány a hazai innováció, az ipari dimenzióváltás és a kkv-szektor digitalizálásának szükségességét, és ehhez kapcsolódóan az állami fejlesztések és ösztönzéspolitika új irányait.

■ Az állam és a gazdaság együttműködésének lehetséges formáit tárgyalja a negyedik fejezet is, de a korábbi fejezetektől eltérően, a vállalkozói szektor szempontjából közelíti meg a kérdést. A vállalkozói nézőpont megnyilvánulását erősíti, hogy a fejezet szerzője *Parragh László*, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke. A tanulmány már felütésében is a vállalati termelékenység meghatározó tényezők beazonosítását tekinti kiindulópontjának, köztük a tőke felhasználásának határfokát, a humántőke rendelkezésre állását, a K+F+I és nem utolsósorban az intézményi háttér fejlettségét. E tényezők mindegyike megkívánja, de legalább is lehetővé teszi az aktív állami szerepvállalást. Ahogy már a bevezetőben is említésre kerültek a vállalati termelékenységben megmutató pozitív változások és az ezzel párhuzamosan létező dualitás a nagyvállalatok és a kkv-szektor, valamint a hazai és a külföldi tulajdonú vállalatok között, ebben a fejezetben is részletes elemzést kapunk ezekről a kérdésekről. A szerző egy komplex magyar vállalati körképet tár elénk, sok érdekes és megfontolandó adattal, mint például azzal a megállapítással, hogy ha az egyfős cégek termelékenysége csupán a mikrovállalkozások szintjére emelkedne, akkor ez önmagában is 1,8 százalékkal növelné meg a kkv-szektor által előállított bruttó hozzáadott értéket (162. oldal). *Parragh László* felhívja ugyanakkor arra is a figyelmet, hogy az elmúlt években fellépő és

a vállalatok által a legnagyobb problémaként megjelölt munkaerőhiány tovább erősítheti a duális jelleget, hiszen annak legnagyobb vesztesei a kis- és középvállalatok. Ezek a vállalatok ugyanis nem tudják megfizetni a képzett munkaerőt, vagy ha mégis megfizetik, akkor azt a pénzt a fejlesztéstől vonják el. A helyzetből kivezető egyik út maga a technológiai korszerűsítés, az innováció lehetne, amely kiválthatja az élőmunka egy részét. A dualitás az innováció terén azonban még erőteljesebben érezteti a hatását. Ezért *Parragh* az állami támogatások szükségességét hangsúlyozza, – pozitív példaként említve a Modern vállalkozások programot –, amelynek célja a jellemzően hazai tulajdonú kkv-szektor innovációs aktivitásának javítása. A szerző ugyanakkor rámutat a dualitás leküzdésének másik kézenfekvő módjára is, amely nem más, mint a külföldi tulajdonú vállalatok jó gyakorlatának, technológiai tudásának adaptálása, vagyis a bevezető kapcsán már említett *spillover-hatás* érvényre juttatása. A vállalatok közötti kapcsolat és tanulási készség Magyarországon jóval az EU-átlag alatt van, amelyet az ÁSZ felmérése (*Szilágyi*, 2017, 26.) és korábbi kutatási eredmények (*Katona*, 2018) is igazolnak. Ennek támogatásában tehát széles mozgástere van még a magyar államnak.

■ *Báger Gusztáv*, az MNB Monetáris Tanácsának tagja a szerzője a sorban következő ötödik fejezetnek. Ez a téma jobban illeszkedett volna a második fejezet gondolatiságához, ha azt követően kerül bele a kötetbe, hiszen hasonlóan az abban kifejtettekhez, a közsféra vezetési szemléletének megújítását szorgalmazza, az úgynevezett integritás fogalmának és gyakorlatának bevezetésével. Az integritás a közigazgatási etikához képest egy tágabb koncepció, amely az etikai elveken túl a helyes cselekvést, a szakmaiságot, kompetenciát és a szabályszerűséget is magában foglalja, ezáltal a személy szintjéről a szervezet

szintjére emelve az elvárásokat. A tanulmány az integritás ellentétéként, illetve az integritás hiányaként definiálja a csalást és a korrupciót, ezáltal az integritás megvalósítása egyszerűsítve a korrupció elleni küzdelem hatékony eszköze is, amely alapulhat kényszerítő jellegű szabályokon, illetve ösztönző elveken egyaránt. Az integritás ugyanakkor a jó kormányzás alappillére is egyben, amelynek ismerveit egy 2009-es OECD-tanulmány alapján részletezi a szerző, több, szemléletes ábrával egészítve ki mondanóját. Ahogy a bevezető és a második fejezet kapcsán már említésre került, az integritás kérdéskörénél is érdemes megfontolni a katolikus egyház tanításának kiindulópontját, miszerint az erkölcs és a gazdaság, ezen belül pedig a hatékony irányítás, elválaszthatatlanok egymástól (XVI. Benedek pápa, 2009).

A fejezet egyik legérdekesebb része az integritási kockázatelemzés magyarországi tapasztalatainak bemutatása. Az ÁSZ 2011–2017 között a közszféra intézményeiben önkéntes alapon, majd a 2017-ben az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál végzett vizsgálatainak számos tanulsággal szolgálnak. Az egyik fontos következtetés, amelyet levonhatunk a projekt eredményeképpen, hogy önmagában a felmérésben való részvétel is javította a költségvetési szervek kockázaterzékenységét. A felmérés megerősítette, hogy a vizsgált vállalatoknál a korrupció kockázata a nagyobb mérlegfőösszegű, közzefeladatot ellátó, uniós támogatásban részesülő és közbeszerzést lefolytató gazdasági társaságoknál volt kiemelkedő. Az eredményeket számos adattal támasztja alá a szerző (például az 5.3 és az 5.4 táblázatok). A tanulmány az integritás alkalmazásának új irányait is felvázolja, amelyet az üzleti szféra számára is követelményként állít.

■ A következő, Az állam szerepe az innovációban címet viselő tanulmány ott folytatja, ahol a negyedik fejezet abbahagyta. *Szigeti*

*Ádám*, az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat főtárgyvezetője számos nemzetközi példát és tapasztalatot felvonultató tanulmányában átfogó képet ad a címben megfogalmazott téma körül kialakult vitáról. Egyértelműen emellett érvel, hogy az államnak fontos szerepe van a vállalati innováció ösztönzésében, illetve támogatásában. Rögtön a fejezet elején szétosztja az érvelést, miszerint egy hatékony, liberális állam – mint amilyen az Egyesült Államok kormányzata is – csak a háttérből „figyelné” az olyan vállalatirányítók megszületését, mint amilyen például az Apple vagy a Microsoft. Konkrét számadatokkal igazolja, hogy az USA innovációs szakpolitikája kifejezetten proaktív, és éppen az említett vállalkozások felfutásában is komoly támogatásokkal vett részt. Ugyanakkor a tanulmány nem tér ki részletesen, épp csak megemlíti, az állami szerepvállalásról szóló széleskörű elméleti vita állításait. Talán egy zárójeles megjegyzésnél *Schumpeter* nézetei mégis valamivel hosszabb kifejtést is megérdemelték volna, annál is inkább, hiszen *Schumpeter* (1939) innovációmegközelítése – miszerint a legkiválóbb tudományos eredmény is csak akkor válik innovációvá, ha azt egy vállalkozó hasznosítja – nem áll ellentétben a fejezet mondanivalójával, inkább kiegészíti, sőt alátámasztja azt.

A fejezet számba veszi az állami szerepvállalás különböző formáit, köztük a kihívásvezérelt innovációt, a keresletoldali ösztönzés formáit, vagy az úgynevezett *smart money* típusú, leginkább a kockázati tőke finanszírozására emlékeztető megoldásokat. Mindegyik vonatkozásában bemutat sikeres nemzetközi, európai példákat és kezdeményezéseket, amelyek, a hazai gyakorlattal összevetve, irányt mutathatnak a magyar kormányzati szerepvállalás megújításának módjaira. Ezek közül kiemelendő a magyar egyetemi innovációs központok támogatásának átalakítása, amely a tevékenység finanszírozása helyett az eredményekre helyezné a jövőben a hangsúlyt. A fejezet másik

fontos felvetése a hazai pályázatok visszatérítési rendszerének megreformálása, amely jelenleg a sikertelen próbálkozások esetén büntet visszafizetési kötelezettséggel. Ezzel szemben Szigeti az izraeli gyakorlatot tartja követendő példának, ahol a sikeres projektektől várják el a támogatás kamatmentes visszatérítését, ezáltal részesítve a közösséget a támogatások hasznából.

■ A hetedik és nyolcadik fejezetek a vállalkozások, ezen belül kiemelten a kis- és középvállalatok finanszírozásának tapasztalatait és legújabb irányait elemzik. A 7. fejezetben a Budapesti Értéktőzsde (BÉT) kér magának finanszírozó szerepet ebben a szektorban, amely törekvéstről a BÉT vezérigazgatója, *Végh Richárd* írt tanulmányt Versenyképes tőzsde, versenyképes vállalatok címmel.

A gazdaságfinanszírozás jelenleg létező két fő modellje, az angolszász és a kontinentális modell közül az utóbbihoz tartozik a magyar pénzügyi közvetítőrendszer. Az angolszász országokban a szabad tőke elszórta áll rendelkezésre és a tőzsde segítette elő leghatékonyabban a megtakarítások összegyűjtését. A kontinentális európai országokban azonban a tőke koncentráltasága (feudális maradványként) a bankok felvirágzásának kedvezett (Fiore, Uhlig, 2011). A kelet-közép-európai országok, köztük Magyarország azonban még a kontinentális modellen belül is kifejezetten alacsony tőzsdei finanszírozással jellemezhető a banki hitelekhez viszonyítva. Ezt az alacsony arányt Végh tanulmánya is kiemeli (7.5 ábra, 248. oldal). A fejezet egy átfogó tőkepiaci körképpel igazolja, hogy a tőzsdei kapitalizáció foka, a részvények aránya a lakossági vagynon belül, valamint a vállalati kötvény, vállalati részvény, mint finanszírozási forrás nagyságrendje kirívóan alacsony Magyarországon az európai, egyébként kontinentális modell követő országokhoz képest is. Ezen a helyzeten kíván változtatni a tőzsde jelenlegi vezeté-

se oly módon, hogy különböző európai programokhoz, kezdeményezésekhez csatlakozik, mint amilyen a Tőkepiaci Unió (CMU), vagy az úgynevezett ELITE-program. Mindkét program lényegi törekvése ugyanis a tőzsdei finanszírozás elmélyítése a vállalatok, ezen belül elsősorban a kis- és középvállalatok körében. A 25 országból több mint 1000 céget magában foglaló ELITE-program elsősorban a célzott vállalati szegmens vállalatirányítási kompetenciáinak javításán keresztül kívánja felkészíteni e vállalatokat a tőzsdei bevezetésre. A program képzési része elsősorban a tőzsdei bevezetésre vonatkozó ismereteket foglalja magába, de kiterjed általános finanszírozási és adóoptimalizálási technikákra, marketing készségekre is, valamint országspecifikus tudást is nyújt. A magyar BÉT-ELITE-program – amelyet számos más hazai program egészít ki – 17 hazai céget vont be eddig sikerrel. Érdekes adalék, hogy a BÉT saját felmérése szerint Magyarországon jelenleg 331 kis- és középvállalat működik, amelyek tőzsdeképesek lehetnek. Az első ténylegesen megvalósult és sikeres tőzsdei kibocsátás a Megakrán Nyrt. tapasztalatairól a mellékletben találhatunk részleteket.

■ Szintén a kkv-szektor és annak finanszírozását helyezi a nyolcadik fejezet fókuszába *Krisán László*, a KAVOSZ Zrt. vezérigazgatója, aki a Széchenyi-kártya-program elmúlt 18 évét és jövőbeni alkalmazásának lehetőségeit elemzi. A fejezet a kkv-szektor fogalmát mindjárt a tanulmány elején pontosítja, kiegészítve ezt a vállalati szegmenst a nem elhanyagolható méretű mikro- és nanovállalkozások körével, a továbbiakban nmkkv-ként hivatkozva erre a vállalati csoportra. A szektor jelentőségének érzékeltetése érdekében számba veszi mindazokat a mutatószámokat, amelyek ennek a szektornak a magyar gazdaságban betöltött szerepét visszatükrözik. Számarányukat (94 százalék) és a foglalkoztatásban betöltött

szerepüket (65 százalék) tekintve egy igen jelentős vállalati csoportról van szó, amelynek azonban a GDP-hez való hozzájárulása (44 százalék) és az ország exportjából való részesedése (16 százalék) messze az elvárható mérték alatt van. Ennek magyarázatául több olyan problémát is megnevez a tanulmány, amely e vállalatok továbbfejlődésének akadályát képezhetik. Ezek között – a teljesség igénye nélkül – a legfontosabbnak a pénz- és a tudástőke hiányát, a kényszervállalkozók nagy arányát, az alacsony termelékenységét, az innováció elégtelenségét vagy az elöregedő tulajdonosi hátteret jelöli meg a szerző. Krisán László a pénztőkéhez való hozzájárulás kapcsán külön is felhívja a figyelmet arra, hogy a bankhiteleket igénybe vevő nmkkv aránya különösen alacsony Magyarországon az Európai Unió többi országához viszonyítva. Ennek azonban nem a saját tőkével való megfelelő ellátottság az oka, hanem a hitelfelvételhez szükséges alapvető pénzügyi ismeretek hiánya vagy sok esetben a magas banki egységköltségek. (Itt jegyezni meg, hogy az MNB által 2013-ban elindított Növekedési Hitelprogram – amelyet a könyv bevezetője is említ – sokat javított a kkv-szektor hitelhezjutási esélyein.)

A tanulmány az elmondottak tükrében hangsúlyozza a 2002 óta sikeresen működő Széchenyi-kártya-program jelentőségét, amely kiküszöbölve a banki procedúra nehézségeit, vállalkozóbarát és megbízható módon állt az nmkkv-szektor rendelkezésére. Az elmúlt 18 évben többször megújulva – például az agráriumra való kiterjesztéssel vagy az uniós pályázatokban való részvétel elősegítésével – tovább bővültek a program felhasználásának lehetőségei. A szerző meglátása szerint a program további potenciállal rendelkezik. Azáltal, hogy az állam kiszámítható támogatási környezetet teremt, lehetővé válik, hogy az nmkkv-szektor sikerrel tudjon alkalmazkodni a piaci változásokhoz, amely a fennmaradásának alapfeltétele.

■ A kilencedik, egyben utolsó fejezet újra a vállalati innováció fontosságát és az ösztönző állam lehetséges hozzájárulásának kérdését járja körbe. (Talán egységesebb képet kaptunk volna, ha ez a fejezet, megelőzve az előző kettőt, a hatodik után következik.) A tanulmányt *Szeghegyi Ágnes*, az Óbudai Egyetem docense és *Petőné Csuka Ildikó*, az Óbudai Egyetem adjunktusa jegyzik. A fejezet kiindulópontja a tudásalapú gazdaság és társadalom globális térhódítása, amely együtt jár az úgynevezett intellektuális tőke felértékelődésével. Az intellektuális tőke három komponense – a szervezeti tőke, a kapcsolati tőke és az emberi tőke – külön-külön is figyelmet érdemel. A szervezeti tőke, amelyet a szakirodalom leginkább a vállalati immateriális vagyonnal azonosít, több kutatás szerint is a beruházások és a vállalati érték egyre nagyobb hányadát teszi ki. Az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban a cégek már a 2000-es években többet fektettek be immateriális javakba, mint tárgyi eszközökbe (Van Ark és szerzőtársai, 2009, 80). Egy 2019-es felmérés szerint pedig az S&P 500 vállalataiban<sup>5</sup> az immateriális javak értéke 2018-ra már jelentősen meghaladja a tárgyi eszközök állományát (*Intangible Assets Financial Statement Impact Comparison Report*, Aon, 2019). Ezek az adatok is jól érzékeltetik, hogy a vállalatok versenyképességének egyik alapfeltétele a K+F és az innováció fejlesztése, amelyhez a magyar gazdaságnak is fel kell zárkóznia.

A kapcsolati tőke jelentőségét, egyben hiányát – ahogy már a korábbi fejezetekben is olvashattuk – ez a tanulmány is hangsúlyozza, egyben rámutat az okokra, köztük a magyar társadalom individuális jellegére, amely a tudásátadás a tudásmegosztás alacsony szintjéhez vezet, és gátolja a hatékony tudásmenedzsment kialakulását. Ebből következően az állami szerepvállalás egyik fontos terepének kell lennie a hálózatosodás folyamatának, a klaszterek elterjedése erősítésének, valamint – az in-



formációs technológiák helyett – az információs és kommunikációs technológiák (IKT) meghonosodásának támogatása.

Az emberi tőke vonatkozásában az oktatás szerepét emelik ki a szerzők. A már említett interperszonális készségek fejlesztése mellett a digitális technikai tudás elmélyítését jelölik ki elérendő célként. Példaként állítják a magyar oktatási rendszer elé a finn tapasztalatokat, amelynek hatékonyságát a PISA-felmérések eredményei is igazolják. (Ezen a téren Magyarország az OECD-átlag alatt teljesít, ahogy erre a bevezető kapcsán már felhívtuk a figyelmet). A tanulmány végső üzenete, hogy az innováció megerősítése, az IKT fejlesztése a leghatékonyabb módja a vállalati termelékenység, a foglalkoztatottság és végső soron a hazai GDP növelésének.

■ A kötet mellékletében két vállalati esettanulmányt találunk, amelyek az állam és a vállalat együttműködésének sikeres hazai megvalósulását reprezentálják. Az első tanulmány, amelyet a cég elnök-vezérigazgatója, *Bauer Joerg* írt, a *Tungstam* példáján keresztül demonstrálja, hogy lehetséges egy külföldi tulajdonú vállalat és a magyar gazdaság között kölcsönösen előnyös kapcsolat kialakítása. Ha ugyanis egy kifejezetten innovációorientált, magas hozzáadott értéket előállító, külföldi tulajdonban lévő vállalat a *Made in Hungary* szlogenje helyett az *Invented in Hungary* vállalati politikáját követi, akkor megtalálja Magyarországon azt az infrastruktúrát, oktatási intézményt, képzési típust (pl. duális képzés), amely a digitális kor kihívásainak való megfelelést lehetővé teszi, és egyaránt hasznosak a vállalat és a hazai gazdaság számára.

■ A másik esettanulmány a hetedik fejezet kapcsán már említett *Megakrán* közép vállalat tőzsdei kibocsátásának háttérét mutatja be. *Vitkovics Péter* a cég felügyelőbizottságának elnöke hangsúlyozza, hogy a vállalati akarat és aktivitás, valamint az ösztönző állami szerepvállalás egyaránt szükséges volt egy ilyen minőségi ugrás megvalósításához. A *Megakrán* képes volt megújulni, előremenekülni, az egy személyes irányítás helyett magas szintű vállalatirányítási gyakorlatot bevezetni, eszközparkját fejleszteni, új finanszírozási struktúrát kialakítani. Ezekben a törekvéseiben pedig az MNB Növekedési Hitelprogramja és a BÉT ELITE programja nyújtott a megfelelő időben, megfelelő mértékű támogatást, amely lehetővé tette, hogy közép vállalként tőzsdei szereplővé váljon.

A *Parragh Bianka* által szerkesztett *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok* című kötet a jelen közgazdasági diskurzusának homlokterében álló, aktuális kérdést jár körbe, méghozzá sajátos szemszögből, a hazai gyakorlatot, gazdaságpolitikai célkitűzéseket részletesen elemelve. A kötet szerzői, a magyar gazdaságirányítás kiemelkedő szereplői, az állam aktív részvétele mellett érvelnek, hangsúlyozva a vállalati szektor együttműködésének és vállalkozási hajlandóságának fontosságát. A könyv állításai adatokkal, hivatkozásokkal gazdagon alátámasztottak, ezáltal átfogó képet adnak az elmúlt évtized gazdasági eredményeiről és lehetséges jövőbeni irányairól, amely ebben a formájában hiánypótló és fontos hivatkozási forrás lehet a kérdés iránt érdeklődő szakmai vagy akár laikus olvasóközönség számára is.

**Katona Klára**

Levelezési e-cím: [katona.klara@jak.ppke.hu](mailto:katona.klara@jak.ppke.hu)

### JEGYZETEK

- <sup>1</sup> 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
- <sup>2</sup> [https://www.oktatas.hu/pub\\_bin/dload/kozoktatas/nemzetkozi\\_merese/pisa/PISA2018\\_v6.pdf](https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatas/nemzetkozi_merese/pisa/PISA2018_v6.pdf)
- <sup>3</sup> <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2021>
- <sup>4</sup> <https://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/viii-fizetesimerleg-kozvetlen-tokebefektetesek-kulfolddel-szembeni-allomanyok/kozvetlentoke-befektetesek/bpm6-modszertan-szerinti-adatok>
- <sup>5</sup> A Standard & Poor's 500-index rövidített elnevezése; a NYSE és a NASDAQ által jegyzett érték alapján a legnagyobb amerikai vállalatok indexe.

### IRODALOM

- ÁBEL I., KOVALSZKY Zs., MÓDOS D. (2013). Hajlító csapások – Az állami segítség ára az Amerikai Egyesült Államok bankrendszerében. *Hitelintézet Szemle*, 2013/14. 14–32. oldal
- BARAKONYI K. (2017). Jövőkép és stratégia. In: Bábosik Mária: *Vezetés a közjó szolgálatában*, Állami Számvevőszék, Typotex Kiadó, 319–346. oldal
- XVI. BENEDEK, (2009). *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana Rome, www.vatican.va
- FARKAS F. (2017). Változásmenedzsment. In: Bábosik Mária: *Vezetés a közjó szolgálatában*, Állami Számvevőszék, Typotex Kiadó, 611–634
- FIGURE, F., UHLIG, H. (2011). Bank Finance versus Bond Finance. *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 43, Issue 7, October, pp. 1399–1421, <https://doi.org/10.1111/j.1538-4616.2011.00429.x>
- KATONA, K. (2018). Impact of Knowledge Capital on the Production of Hungarian Firm. *International Advances in Economic Research*, Volume 24, Number 2, pp. 135–146, <https://doi.org/10.1007/s11294-018-9684-x>
- PIKETTY, T., NOVOKMERT, F. (2018). 2018, the year of Europe. <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2018/01/16/2018-the-year-of-europe/>
- SCHUMPETER, J. A. (1939). *Business cycles: A theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. Vol. I–II. McGraw-Hill, New York <https://doi.org/10.1080/13662710500513474>
- STIGLITZ, J. (2010). Needed: a new economic paradigm. <http://ineteconomics.org/stiglitznew-paradigm>
- SZEPESI B., POGÁCSÁS P. (2019). Megtört az átok – A magyar vállalkozások ledolgozták lemaradásukat a régió többi országához képest. *Összkép*, 2019/12, [http://osszkep.hu/wp-content/uploads/2019/12/Termlekenysegvaltozas\\_kategoriankent\\_18-10.png](http://osszkep.hu/wp-content/uploads/2019/12/Termlekenysegvaltozas_kategoriankent_18-10.png)
- SZILÁGYI G. A. (szerk.) (2017). A magyar kutatás-fejlesztés és innovációs tevékenység eredményessége. Állami Számvevőszék elemzése, 2017. május, 1–93. oldal, [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2017/kfi\\_elemzes\\_20170516.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/kfi_elemzes_20170516.pdf?download=true)
- VALENTINYI Á. (2001). A tőkejövedelem optimális adóztatása. *Közgazdasági Szemle*, XLVIII. évf., június, 459–479. oldal



VAN ARK, B., HAO, J. X., CORRADO, C., HULTEN, C. (2009). Measuring Intangible Capital and its Contribution to Economic Growth in Europe. *EIB Papers*, Vol. 14. No. 1

AON (2019). Intangible Assets Financial Statement Impact Comparison Report, <https://www.aon.com/forms/2019/strategy-valuation-and-risk-of-intangible-assets.jsp>

## Szerzői útmutató a Pénzügyi Szemlében publikálók részére

A szerzőknek szavatolniuk kell, hogy a tanulmány saját, eredeti szellemi alkotásuk, illetve amennyiben felhasználták mások munkáit, azokat megfelelő módon idézték és szakszerűen hivatkoztak rájuk. Ugyanazon kutatást bemutató kézirat különböző önálló publikációkban, vagy folyóiratokban való szerepeltetése, valamint a kézirat több folyóirathoz egyidejűleg történő benyújtása etikátlan magatartásnak minősül.

Ennek megfelelően a szerzők a kézirattal együtt kitöltött szerzői nyilatkozatot csatolnak. A nyilatkozat letölthető a következő linkről:

<http://www.penzugyiszemle.hu/penzugyi-szemle-folyoirat/szerzoi-utmutato>

A kéziratokat elektronikus formában, mellékletként kérjük beküldeni a [szemle@asz.hu](mailto:szemle@asz.hu) e-mail-címre. A Microsoft Office programcsomag használatát kérjük.

- Tanulmány esetén a közlemények hossza átlagban 40 000 karakter (szóközökkel).
- Disputa cikk esetén a közlemények hossza átlagban 30 000 karakter (szóközökkel).
- Recenzió esetén a közlemények hossza átlagban 15 000 karakter (szóközökkel).
- Letter to the Editor műfaj esetén a közlemények hossza átlagban 4000 karakternél kevesebb (szóközökkel).
- A lap fenntartja a jogot, hogy amennyiben a benyújtott írásmű műfaja a tudományos folyóiratban történő publikációra nem alkalmas, úgy azt, a szerző tájékoztatása és jóváhagyása mellett, a Pénzügyi Szemle Online felületén jelentesse meg.

A Letter to the Editor kivételével a kézirat tartalmazza:

- 1 címloldal,
- 2 magyar és angol összefoglalás (angol címmel), keywords,
- 3 szöveg,
- 4 irodalomjegyzék,
- 5 táblázatok,
- 6 ábrák.

1 A címloldalon sorrendben a következők szerepeljenek: a kézirat címe, esetleg alcíme, a szerzők neve, a szerzők tudományos fokozata, titulusa, a szerzők munkahelye (feltüntetve a város is), a szerzők beosztása. Adják meg a levelező szerző e-mail-címét, telefonszámát és a kézirat benyújtásának dátumát. A levelező szerző e-mail-címét a lapban feltüntetjük. A szerző a kéziratban tüntesse fel azokat a pénzügyi vagy egyéb érdemi érdekeltségeit, a kutatás során igénybe vett támogatási forrásokat, amelyek befolyásolhatják az abban közölt eredményeket.

2 Az összefoglalást magyar és angol nyelven kell beküldeni, külön-külön lapon. Az összefoglalás nem tartalmazhat rövidítéseket. Megszerkesztésénél az alábbiakat kell figyelembe venni: bevezetés, célkitűzés, módszer, eredmények és következtetések. Az összefoglalás lényegre törő megfogalmazása történjen oly módon, hogy csupán annak elolvasása is elegendő legyen a dolgozat lényegének megértéséhez. A magyar és angol összefoglalás hossza igazodjon egymáshoz, a maximális karakterszám 1000.

Maximum öt kulcsszó adható meg a magyar és az angol nyelvű összefoglaló után, valamint kérjük a JEL-kód feltüntetését is.

③ A kézirat világos szerkesztése különösen fontos az olvasó számára. Az eredeti közleménynél a bevezetőben, néhány mondatban meg kell jelölni a kérdésfelvetést. A részletes történelmi bevezetést kerülni kell. A módszertani részben világosan és pontosan kell bemutatni vagy hivatkozni azokat a módszereket, amelyek alapján a szerzők az eredményeket megkapták. Az eredmények és a megbeszélés vagy következtetések részeket külön és világosan kell megszerkeszteni. Az érvelés legyen kapcsolatban az idevonatkozó legújabb ismeretanyaggal, valamint azokkal a megállapításokkal, amelyekből a szerzők a következtetéseket levonták. Az eredmények újszerűsége világosan tűnjön ki. A módszerek, eredmények, következtetések kapjanak megfelelő alcímeket. A kéziratban az ábrák helyét, címét kérjük arab számokkal jelölni.

④ Irodalmi hivatkozások. Az idézett művekre minden esetben szakszerűen kell hivatkozni. A szerzőknek hivatkozniuk kell mindazokra a kiadványokra, amelyek tudományos eredményeit munkájukban felhasználták. Csak azok az irodalmi hivatkozások sorolhatók fel, amelyekre a szövegben utalás történt és direkt kapcsolatban vannak a kutatott problémával. Háromnál több szerző esetén a három szerző neve után et al. írandó. A szövegközi szakirodalmi utalásokat zárójelben kérjük feltüntetni, például: (Menard, 2004). Ha valamelyik szerzőtől több, azonos évben megjelent munkára hivatkozik, a művek megkülönböztetésére használja az évszám mellé írt a, b, c stb. indexet. Szó szerinti idézet esetében az oldalszámot is meg kell adni.

Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén abc-sorrendben kell közölni, a következőképpen oldva fel a szövegközi utalásokat:

- Könyveknél: Felföldi B., Németh E., Tarr K. és Vass Gy. (2002). *Kommunikáció mint az európai integráció önkormányzati szempontból kiemelt kérdése*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest
- Tanulmánykötetekben, gyűjteményes kötetekben megjelent publikációknál: Menard, C. (2004). A new institutional approach to organization. In: Menard, C., & Shirley, N (ed.) *Handbook of new institutional economics*. Kluwer: Boston-Dordrecht, pp. 281-318
- Folyóiratban megjelent cikkeknel: Horvath, B., Kondorosi, E., John, M., Schmidt, J., Török, I., Györgyfal, Z. & Kondorosi, A. (1986). Organization, structure and symbiotic function of Rhizobium meliloti nodulation genes determining host specificity for alfalfa. *Cell*, 46(3), pp. 335-343
- Webcímeknél: World Bank Institute (2010). Governance matters 2009. Worldwide Governance Indicators, 1996–2008, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

⑤ A táblázatokat címmel kell ellátni, minden táblázatot külön lapon kell megadni. A táblázat ne legyen kép, a táblázatokat wordben, excelben kérjük elkészíteni.

⑥ Az ábrákat címmel kell ellátni. Az ábrákat mindig grafikus rajzolja, ezért – hogy pontosak legyenek – kérjük az adatsorokat. Kérjük a mértékegység, jelmagyarázat szükség szerinti megadását. Az ábra forrását kérjük megjelölni; a szövegben megfelelő helyen jelenjen meg az ábrákra, táblákra, jegyzetekre való hivatkozás.

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirattal segíti munkánkat!

*a Pénzügyi Szemle szerkesztősége*

The novelty of the results should be clearly reflected. The methods, results, and discussion parts should receive appropriate subtitles. Please indicate the places and titles of figures in the manuscripts in Arabic numerals.

➤ References. They should be limited to the newest original articles and abstracts. Only those references can be listed which were referred to in the text and are in direct relation to the researched issue. In case there are more than three authors, 'et al' should be written after the names of the three authors. In-text references should be indicated in brackets, for example, (Osipian, 2009). In case there is more than one work by the same author in the same year, in order to differentiate them, the alphabet index should be used, written next to the date. If a page number is given: for direct quotes, indicating page numbers is mandatory. References should appear at the end of the study in alphabetical order, detailing in-text references in the following way:

➤ Books: Felföldi B., Németh E., Tarr K., Vass Gy. (2002). Communication as a European integration priority issue from the aspect of municipalities. Municipium Hungaria Foundation, Budapest

➤ Volume of essays and studies, publications in composite works: Menard, C. (2004). A new institutional approach to organization. In: Menard, C., Shirley, N. (ed.). Handbook of new institutional economics. Kluwer: Boston-Dordrecht, pp. 281-318

➤ Articles published in periodicals: Osipian, A. L. (2009). Corruption hierarchies in higher education in the former Soviet Bloc. International Journal of Educational Development, 29, pp. 321-330

➤ Websites: World Bank Institute (2010). Governance matters 2009. Worldwide Governance Indicators, 1996-2008, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

➤ The tables should have titles; every table should be on a separate page. The tables should not be in picture format, please submit them using Word or Excel.

➤ The figures should have titles. The figures are always drawn by graphic artists, therefore, to be accurate, please provide the related background data. Please supply the units of measurement and legends, where needed. Please indicate the source of the figures; reference to figures, tables, and notes should happen in the appropriate part of the text.

Thank you for assisting our work with an appropriately prepared manuscript!

*The Editorial Team of Public Finance Quarterly*

# A Guide to Publishing in the Public Finance Quarterly

The manuscripts should be sent to the email address: [szemle@asz.hu](mailto:szemle@asz.hu), in an electronic format as an attachment. Please use the Microsoft Office program package. The length of the articles should not exceed 40,000 characters (with spaces). The manuscript should include:

- 1 title page;
- 2 Hungarian abstract, keywords; English abstract (with an English title), keywords;
- 3 text;
- 4 references;
- 5 tables;
- 6 figures.

1 The following should appear in order on the title page: the title of the manuscript, its subtitle if relevant, the names of the authors, their academic titles, their affiliation (including the city), and their position. In addition, the email address<sup>1</sup>, telephone number of the corresponding author, and the date submitted should be provided.

2 The abstract has to be submitted in Hungarian and English, on separate sheets. They cannot contain abbreviations. The following should be taken into account when editing: the concise drafting of the 'Introduction', 'Objective', 'Method', 'Results', and 'Conclusions' should happen in such a way that it should, merely, be sufficient to read the abstract to understand the essence of the essay. The length of the Hungarian and English abstracts should conform to each other; maximum characters are limited to 1000. Only a maximum of five keywords can be given at the end of the Hungarian and English abstracts, JEL code.

3 The clear drafting of the manuscript is especially important for the reader. In the original article, the main issue should be elaborated in the introduction in a few sentences. Detailed historical introductions should be avoided. In the methodology part, those methods should be clearly and precisely presented or referenced, based on which the authors received their results. The results and the discussion sections should be separately and clearly drafted. The discussion part should be connected to the newest scope of knowledge, as well as to those findings from which the authors drew their conclusions.

<sup>1</sup> The email address of the corresponding author will be included in the Quarterly.

- PARRAGH B., BÄGER G., TÓTH G. (2020). *A koronavírus-válság vizsgálata és kezelése elsősorban az állam, mint hatékony eredményei: az ösztönző állam, mint hatékony államkezelés. (The Novelty of the Coronavirus Crisis and the First Results of the Crisis Management: Incentive State as Efficient Crisis Manager)* In: Parragh Bianka – Kis Norbert (editor): *Az ösztönző állam válságkezelése – a koronavírus válság kezelése elsősorban az állam, mint hatékony államkezelés. (Crisis Management by the Incentive State - The First Results of the Management of the Coronavirus Crisis)* Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest (manuscript/ to be published)
- POLÁNYI K. (2004). *The Great Transformation* Napvilág Kiadó Kft, Budapest
- PORTER, M. E. (1980). *Competitive Strategy*. The Free Press, USA
- REISSNER, S. (1992). *Synergiemanagement und Akquisitionserfolg*. Gabler, Wiesbaden
- RÜSTOW, A. (1950). *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*. Bad-Godesberg
- RÖPKE, W. (1961) *Die Laufbahn der sozialen Marktwirtschaft*. Duncker-Rumbler, Berlin
- WORLD BANK (1997). *The State in a Changing World*. World Bank's World Development Report in 1997, Washington D.C.
- UNIVERSITY OF PUBLIC SERVICE (2015-2019). *6 Allam Jelentés (Good State Report)*, University of Public Service, Budapest, <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/>
- CENTRAL BANK OF HUNGARY (2019). *Competitiveness Programme in 30 points*. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenyképességi-program-330-pontban>
- VARGA CS. (2002). *Lectures on the paradigms of legal thinking* Szent István Társulat, Budapest
- SALTER, M. S., WEINHOLD, W. A. (1979). *Diversification through Acquisition: Strategies for creating economic value*. *The Free Press*, New York
- FD0920.pdf  
[www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/pdf/](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/pdf/)  
*Development*, September 2020, pp. 17-19, [https://](https://divide. In: International Monetary Fund Finance and)



EUCKEN, W. (1950). Die Grundlagen der Nationalökonomie. Springer Berlin

FRIVALDSZKY J. (2016). A jó kormányzás és a közjó politikai és jogfilozófiai szemszögből. (*Good Governance and Public Good from Political and Philosophy of Law Points of View*) Pázmány Press, Budapest, 13.

FLEINER-GRSTER, T. (1980). Allgemeine Staatslehre: Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierteren Welt. Springer-Verlag, Berlin

FÖLDI A., HAMZA G. (2012). *A római jog története és institúciói. (History and Institutions of Roman Law)* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest

FUKUYAMA, F. (2005). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York

HIRTZEL, L., Partner (eds.) (1993). *Synergiemanagement. Komplexität beherrschen – Verbundvorziele erzielen*. Gabler, Wiesbaden

JOHNSONS, A. R., KAST, F. E., ROSENZWEIG, J. E. (1969). *Systems Theory and Management* In: Kindler József – Kiss István (editor): *Kendzseríhílet – Válogatott tanulmányok. (Systems Theory - Selected Studies)* KJK, Budapest

KIS N. (2018). The Role and Impact of Trust on the Operation and Sustainability of the State. *Public Finance Quarterly*, 2018/3, pp 289-302.

KORTAY A. (2020). Koronavírus és szőlasszabadság vészíhlyezt idején. (*Coronavirus and Freedom of Speech during a State of Danger*) *Bonum Publicum*, University of Public Service, April 2020, pp. 13-15.

FRIVALDSZKY J. (1998). *La persona e il bene comune*. Brescia, Morcelliana, 11th edition, p. 34

MAROSI M. (1978). *Szervezés – őszónz – hátkonyásg. (Organization - Incentive - Efficiency)* Kőgazdasági és Jogi Könyvkiadó (Economic and Legal Publishing House), Budapest.

MATOLCSY Gy. (2020a). *Milyen évezdedben járunk? (The Type of Decade We Are Navigating)* Traveling conference for economists, 24th September 2020, <https://www.mnb.hu/letoltes/mkrt-vandordogypules-2020-mgy-fn.pdf>

MATOLCSY Gy. (2020b). *Competitiveness as a decisive criterion for sustainability. Public Finance Quarterly*, 2020/2 special edition, pp. 7-24.

NÉMETH, E. (2020). The Vole Dilemma? The Social Psychological Implications of Cooperative Games, *Magyar Tudomány*, 2020/03., [https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.3.8](https://metsz.hu/hivatkozas/matud_f38635#matud_f38635)

NIZSLOVSKY E. (1931). A lárszat a jogban. (*Appearance in Law*) *Debrecei Szemle*, Debreceen

PÁRAGH B. (2015). A fenntarthatóság feltételei és kockázatai. (*The Conditions and Risks of Sustainability*) *Pólgári Szemle*, Volume 11, 2015/4-6., pp. 277-89

PÁRAGH B. (2019). *Az állam és a piac közötti őszhang rendszertana és gazdasági hatásai Magyarországon. (The Taxonomy and the Economic Impacts of the Harmony of the State and the Market in Hungary)* In: Parragh Bianka (editor): *Őszónz allam – hátkonyabb vállalatok. (Incentive State - More Efficient Enterprises)* Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, pp. 21-103



- BÁGER G. (2006). *Az allami szerepvállalás új vonásai a XXI. századi globalizált világban. (The New Features of State Participation in the 21st Century Globalised World)*. In: Vigvári András (editor): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. (Back to the Basics! Studies on the Reform of the Public Finances System)* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest
- BÁGER G., KOVÁCS A. (2010). *A közgazdasági és a gazdaságversenyképességi – empirikus eredmények és tanulságok. (The Competitiveness of the Public Sphere and the Economy – Empirical Findings and Lessons)* State Audit Office Research Institute, April 2010
- BÁGER G. (2019). *Az új közgazdasági gondolkodás. (New Economic Thinking)* Conference for New Thinking, Hungarian Academy of Sciences, Veszprém Regional Council, Council for Economic, Legal and Social Sciences, 11th December 2019
- BÁGER G., CSÉH T. (2020). *Top Performance in Investments in the Hungarian Economy Public Finance Quarterly (Pénzügyi Szemle), 2020/1*, pp. 84-111, [https://www.penzugyi-szemle-angol/volume-65-2020-1/A\\_Bager-Cseh\\_2020\\_1.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/pfq/upload/pdf/penzugyi-szemle-angol/volume-65-2020-1/A_Bager-Cseh_2020_1.pdf)
- BÁKOS F. (1994). *Idegen szavak és kifejezések szótára. (Dictionary of Foreign Words and Phrases)* Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest
- BALDWIN, R. (2020). *Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock.* VoxEU. Org. 2020. March 13, <https://voxeu.org/article/how-should-we-think-about-containing-covid19-economic-crisis>
- BALKYTE, A., PELECKIS, K. (2010). *Mapping the Future Sustainable Competitiveness, Aspects of Forests Ownership.* *Journal Business Economics and Management*, 11(4), Lithuania
- BRODEUR, A., DAVID, M. G., ANIK, I., SURAIYA, J. B. (2020). *A Literature Review of the Economics of COVID-19.* *IZA Discussion Papers*, 13411, Institute of Labor Economics
- CARLSSON-SZIZZAK, P., REEVES, M., SWARTZ, P. (2020). *Understanding the Economic Shock of Coronavirus.* *Harvard Business Review*, 2020. March 17, <https://hbr.org/2020/03/understanding-the-economic-shock-of-coronavirus>
- CHUD, J., CZEGLEBDY, A. P. (1996). *Managerial Learning in the Transformation of Eastern Europe: Some key issues.* *Organization Studies*, 17(2), pp. 167-179
- DOMOKOS L. (2019a). *About the Sustainable Good Governance Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest*
- DOMOKOS L. (2019b). *Vallalatirányítás a közérdek szolgálatában. (Corporate Governance Serving the Public Interests)* In: Parragh Bianka (editor): *Összönző állam - hatékonyabb vállalatok. (Incentive State - More Efficient Enterprises)* Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, pp. 105-123.
- DOMOKOS L., PULAY Gy. (2020). *Fenntartható költésügyes és a költésügyesben megjelenő fenntarthatóság. (Sustainable Budget and the Sustainability Appearing in the Budget) Pénzügyi Szemle /Public Finance Quarterly, 2020/2*, special edition, pp. 25-56, [https://doi.org/10.35551/PFQ\\_2020\\_s\\_2\\_2](https://doi.org/10.35551/PFQ_2020_s_2_2)
- EISENHARDT, K. M., GALUMIC, D. C. (2000). *Coevolving: At Last a Way to Make Synergies Work.* *Harvard Business Review*, January-February, 2000, pp. 91-101
- ERNHARD, L. (1977). *Sociale Marktwirtschaft und freiliche Demokratie.* – Ludwig Erhards Erbe für die Zukunft. Schriften der Hermann-Ehlers-Akademie, 7.
- BÁGER G. (2006). *Az allami szerepvállalás új vonásai a XXI. századi globalizált világban. (The New Features of State Participation in the 21st Century Globalised World)*. In: Vigvári András (editor): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. (Back to the Basics! Studies on the Reform of the Public Finances System)* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest
- BÁGER G., KOVÁCS A. (2010). *A közgazdasági és a gazdaságversenyképességi hátróm tikörben. In: A közszféra gazdaságversenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok. (The Competitiveness of the Public Sphere and the Economy – Empirical Findings and Lessons)* State Audit Office Research Institute, April 2010
- BÁGER G. (2019). *Az új közgazdasági gondolkodás. (New Economic Thinking)* Conference for New Thinking, Hungarian Academy of Sciences, Veszprém Regional Council, Council for Economic, Legal and Social Sciences, 11th December 2019
- BÁGER G., CSÉH T. (2020). *Top Performance in Investments in the Hungarian Economy Public Finance Quarterly (Pénzügyi Szemle), 2020/1*, pp. 84-111, [https://www.penzugyi-szemle-angol/volume-65-2020-1/A\\_Bager-Cseh\\_2020\\_1.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/pfq/upload/pdf/penzugyi-szemle-angol/volume-65-2020-1/A_Bager-Cseh_2020_1.pdf)
- BÁKOS F. (1994). *Idegen szavak és kifejezések szótára. (Dictionary of Foreign Words and Phrases)* Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest
- BALDWIN, R. (2020). *Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock.* VoxEU. Org. 2020. March 13, <https://voxeu.org/article/how-should-we-think-about-containing-covid19-economic-crisis>
- BALKYTE, A., PELECKIS, K. (2010). *Mapping the Future Sustainable Competitiveness, Aspects of Forests Ownership.* *Journal Business Economics and Management*, 11(4), Lithuania
- BRODEUR, A., DAVID, M. G., ANIK, I., SURAIYA, J. B. (2020). *A Literature Review of the Economics of COVID-19.* *IZA Discussion Papers*, 13411, Institute of Labor Economics
- CARLSSON-SZIZZAK, P., REEVES, M., SWARTZ, P. (2020). *Understanding the Economic Shock of Coronavirus.* *Harvard Business Review*, 2020. March 17, <https://hbr.org/2020/03/understanding-the-economic-shock-of-coronavirus>
- CHUD, J., CZEGLEBDY, A. P. (1996). *Managerial Learning in the Transformation of Eastern Europe: Some key issues.* *Organization Studies*, 17(2), pp. 167-179
- DOMOKOS L. (2019a). *About the Sustainable Good Governance Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest*
- DOMOKOS L. (2019b). *Vallalatirányítás a közérdek szolgálatában. (Corporate Governance Serving the Public Interests)* In: Parragh Bianka (editor): *Összönző állam - hatékonyabb vállalatok. (Incentive State - More Efficient Enterprises)* Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, pp. 105-123.
- DOMOKOS L., PULAY Gy. (2020). *Fenntartható költésügyes és a költésügyesben megjelenő fenntarthatóság. (Sustainable Budget and the Sustainability Appearing in the Budget) Pénzügyi Szemle /Public Finance Quarterly, 2020/2*, special edition, pp. 25-56, [https://doi.org/10.35551/PFQ\\_2020\\_s\\_2\\_2](https://doi.org/10.35551/PFQ_2020_s_2_2)
- EISENHARDT, K. M., GALUMIC, D. C. (2000). *Coevolving: At Last a Way to Make Synergies Work.* *Harvard Business Review*, January-February, 2000, pp. 91-101
- ERNHARD, L. (1977). *Sociale Marktwirtschaft und freiliche Demokratie.* – Ludwig Erhards Erbe für die Zukunft. Schriften der Hermann-Ehlers-Akademie, 7.

3 The step and stairs theory with respect to the legal system is quoted by Csaba Varga for demonstrating the relationship between law-making and the application of law (Varga Csaba, 2002).

4 Quoted by *János Fritvaldszky* (2016).

5 It is recalled that the contents of this were developed primarily by *L. Erhard* (1977), *W. Eucken* (1950), *W. Röpke* (1961) and *A. Rüstow* (1950), and the practical implementation of the model took place in post-Second World Germany first.

6 In Latin: 'Ius est ars boni et aequi'. In: *András Földi, Gábor Hamza : A római jog története és institúciói*. (History and Institutions of Roman Law) Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2012.

7 According to the research of *Báger, Cseh* (2020), the domestic investment rate reached 25 percent in 2018, compared to 20.4 percent in the European Union, and after Sweden and the Czech Republic, Hungary was the third largest among the EU member states. Achieving this outstanding investment performance was significantly supported by the use of European Union funds, the growth in the influx of foreign direct investment, and the large-scale expansion of investment subsidies in addition to the turnaround in corporate lending encouraged by the Central Bank of Hungary's proactive, innovative monetary policy. The cumulative GDP growth impact of the growth loan programs of the Central Bank of Hungary was 4.4 percentage points in 2013–2018.

8 *László Domokos* (2020) draws attention to the fact that after the epidemic everything will be – a little or a lot - different. In course of dealing with the economic effects of the epidemic, priority shall be given to measures that ensure the competitiveness of the Hungarian people and Hungarian enterprises during the transformation accelerated by the epidemic.

9 According to *Stiglitz* (2020), the rules of the game of globalisation need to be reformed, considering that so far they have served the interests of companies primarily and not those of workers or the environment.

10 Based on data available on 15<sup>th</sup> June 2020 and 8<sup>th</sup> October 2020.

11 According to the October 2020 data, the first five countries are in order: Germany, Malta, Hungary, Lithuania, the Netherlands, Poland is the 13<sup>th</sup>, Austria is the 14<sup>th</sup>, while the average V3 ranking is 17<sup>th</sup>; and the EU average placed 19<sup>th</sup> according to the Competitiveness Index prepared by the Central Bank of Hungary based on 9 indicators. It should be noted that methodology of standardisation and aggregation of the indicators is consistent with the methodology of own development, which was used for the first time for compiling the Competitiveness Index of the Central Bank of Hungary; based on the latest data available on 8<sup>th</sup> October 2020.

12 In addition: safety, health, welfare.

See in detail: *Báger, Cseh* (2020): Top Performance Hungary was 4.4 percentage points in 2013–2018.

THOMAS AQUINAS: *De regno* I, 15.

Prove the Success of the Hungarian Model Central Bank of Hungary, Scientific article <https://www.mnb.hu/letoltes/peter-asztalos-gergejy-baksay-akos-szalai-competitive-pandemic-treatment.pdf>

ASZTALOS P., BAKSAY G., SZALAI A. (2020). Competitive Pandemic Treatment – The Numbers

<sup>2</sup> In addition to solving the economic development tasks, it is also essential to launch and then accelerate the social innovation processes, in the same way as we have to use the achievements of technological development, digitalization and artificial intelligence smartly in the interest of public good, while also using the perspective of opportunity of the industries of the future for the benefit of the domestic national economy.

<sup>1</sup> The main starting points and areas of the research program titled “The Synergy of the Economy, the State and the Society”, which is in progress at the University of Public Service and is led by Bianka Parragh. Research into the role of the state is a part of the scientific mission of the University of Public Service, and one of its priority areas is the main line of research related to the Hungarian incentive state model.

## NOTES

► In addition to solving the economic development tasks, launching and then accelerating the social innovation processes are also essential. As far as the development of medium and long-term strategies are concerned, the scope of these can range from a group of state tasks (for example, the quality management of the management of state-owned companies or the development of the space industry), through state functions (for example, improving the competitiveness of the economy), to comprehensive country strategies (for example, the elaboration of the conditions and courses of long-term sustainable economic and social development).

So far we have found few examples in Hungary for the development of economic and social strategies which are based on research with interdisciplinary approach. Such strategies were prepared primarily in various topics of sustainable development, at the initiative of the National Assembly. Most recently it was the Central Bank of Hungary which developed and published strategies of great importance about the courses of economic catch-up to the development level of the developed EU Member states and about the conditions necessary for sustainable development.

both of these results equally important, however, it is natural that the results in the first stage of the research can be utilised rather in the short term, and long-term results can be expected only later.

For both cases - and especially for the development of strategies - the following common starting points should be kept in mind.

► The presentation of the factors that hallmark the ten-year economic successes of the country, how we were able to achieve it in the midst of the big global and regional transformations; which are the reform turns which had an exceptional role in increasing the economic and social performance.

► It is exceptional that the patriotic features strengthened in the economic activities despite the fact that the Hungarian economy is one of the most open market economies on the international scale, and one of the most integrated into the world economy. Our case proves *Károly Polányi's* opinion, according to which an excessively liberal project leads to the farthest in practice in the economic intervention of the state.

► We have to solve the task of adaptation to the emerging megatrends of our era so that setting the Hungarian economy on a course of development which is sustainable in the long term can be realised.

negative effects prevail. Based also on this, an opportunity for gaining valid international experience will occur, regarding those incentive state measures which are necessary to expand the scope of synergies.

## RECOMMENDATIONS, STRATEGIES

The short-term results of the realisation of research programmes based on state functions and state tasks may be recommendations for improvements (reforms) for economic and specific policies, while in the medium and long terms these results may be the development of various strategies or actual contribution to the development of such strategies. We consider

Goals. The progress is especially spectacular in the highlighting of the role of social welfare, as well as considering that the programme can be interpreted for all countries, regardless of the level of development.

For this reason we think it is justified to analyse and measure the sustainable development performance of Hungary by comparing it to the UN goals as one of the main lines of our research, however, we could also say that we present the contribution of the country to the achievement of the international sustainable development goals.

In this way we want to explore those goals in case of which synergies can be detected in the process of sustainable development, and the points where neutral or possible

The sustainable development goals	
1. End poverty in all its forms everywhere	10. Reduce inequality within and among countries
2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture	11. Make cities and human settlements inclusive, resilient and sustainable
3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages	12. Ensure sustainable consumption and production patterns
4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all	13. Take urgent action to combat climate change and its impacts
5. Achieve gender equality and empower all women and girls	14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development
6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all	15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss
7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all	16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels
8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all	17. Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development
9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation	

involvement of civil society organisations and the representatives of the business sector in the sustainable development decision-making. Keeping these approach-content elements of sustainable development, we evaluate the Hungarian practice with the goal to find out to what extent it complies with the requirements of Agenda 2030. This task - in line with the OECD practice (OECD, 2016) - can be answered by answering the following six questions.

- 1 How and to what extent are we able to join the UN programme with our sustainable development strategy and goals?
- 2 What steps are required to integrate the goals of the UN programme into a coherent international political framework?
- 3 How can we develop the institutional frameworks and strengthen the coordination mechanisms in order to realise the goals of sustainable development?
- 4 Does the country use the generational approach when it determines its policy to achieve the UN sustainable development goals? Will the monitoring mechanism be able to catch up to the tracing of Agenda 2030?
- 5 Have efforts been made to involve a wide scope of the population (business and civil society sectors) in the process of sustainable development?

■ The third dimension of the international comparative analysis of sustainable development is related to the goals of sustainable development and the process of the implementation thereof. The basis of comparison of the analysis is justifiably and reasonably provided by the 17 goals and 169 targets of the sustainable development programme of the UN (Agenda 2030), which can be considered as standard globally (*see in the framed text*). The nature and the content of this set of goals go well beyond the goals of the previous international development program, the Millennium Development

sustainable development policies are the following:

- political commitments and those opinions, announcements the practice of which facilitates - on action level - that the commitments are realised,
- coordination practice which eliminates inconsistencies and conflicts, and efficient analysis and monitoring information systems for exploring and following up on the effects of the measures and the incentive policies.

In connection with the elements, we want to devote special attention to the influencing international political factors, in order to ensure that their effects which influence the international processes adversely do not prevail or only slightly.

■ We want to carry out the harmony test of sustainable development policies primarily in the especially relevant problem areas. Such problem areas are encouraging green growth and investments, and supporting it from the financing side.

In connection with the institution system serving sustainable development, we want to present - in an international comparison - the key characteristics of its functioning and efficiency. Related to this, four mechanisms are prioritised in our research.

▶ The first: is the requirement according to which promoting sustainable development should be the responsibility, task of the entire government, public administration fulfilled?

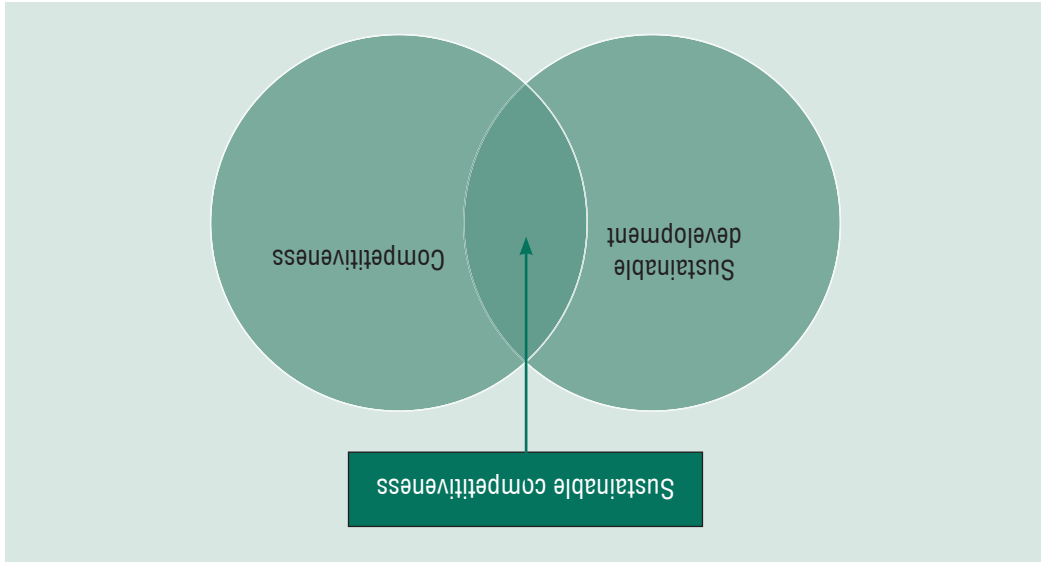
▶ The second: is their authorisation and appropriate capacity to manage the policy tensions, differences and synergies appearing among the sectoral policies, with regard to domestic and international policies as well, of course?

▶ The third: examining whether the past and future processes (tendencies) are separated consistently or linked properly.

▶ The fourth mechanism: the widespread

**THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND COMPETITIVENESS**

Figure 11



Source: Balkyte-Pelackis, 2010

**THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE HUNGARIAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT PROJECTS**

The attitude of international organisations (e.g. OECD) and the countries (e.g. Austria, Netherlands, Germany) to the sustainable development programme of the UN ending in 2030 (Agenda 30) usually appears in three dimensions (based on the scientific literature).  
 ▶ The establishment and coordination of policies serving sustainable development, in order to achieve the most complete harmony.  
 ▶ The quality and operational efficiency of the state institution system which carries out the coordination and incentive of sustainable development.  
 ▶ The results of the objectives set and the implementation process, as well as the pace of the progress.  
 For our research, the three elements designated to ensure the harmony of

ethics and practice, financial stability and security, global and local responsibility, education, research-innovation-development, as well as culture) are given a larger role, in addition to the traditionally interpreted dimensions (economy, environment, society). In today's knowledge-driven global economy, it is worth for the national economy relying on ensuring sustainable development to invest in the creation of knowledge (K+F), the transfer of knowledge (education), the opportunities of economic exploitation of knowledge (to allow invention to become innovation), which investment may result in exceptional achievements and sustainable competitiveness, especially in the long term (Paragh, 2015). From the point of view of sustainable competitiveness, the multifaceted interpretation of not only the social capital but the entire national asset is essential, which includes the preservation of the national assets with respect to the economic effects of climate change.







of the labour market polarisation tensions connected to the new technological innovation and the tensions related to investments processes.

**FOLLOWING THE MEGATREND 'THE DIGITIZATION OF MONEY, THE ERA OF ZERO INTERESTS'** puts maintaining the stability of the financial sector in focus, and thereby the security of continuous funding of sustainable goals and the requirement to avoid financial disturbances in the modern financial system.

**THE MEGATREND 'DYNAMIC DEVELOPMENT OF THE SPACE SECTOR AND THE SPACE INDUSTRY'** draws the attention to technological development, technology changes and thereby to the new industries of the future. Numerous technological achievements related to the space industry - as the perspective industry of the future - became parts of our day-to-day life. In this regard, we examined the opportunities and role of the Hungarian space economy and space industry on tomorrow's and on a longer timescale of the Hungarian economy, and as a new field which determined future development and which requires the cooperation of the state and the private sector (Parragh et al., 2020).

Since we agree with Domokos and *Pulay's* (2020) formulation of the dynamic definition of fiscal sustainability, it is justified to set a higher standard for the abilities and opportunities of future generations, which goes beyond the protection of opportunities and considers the development of the re-sources necessary as well.

## SUSTAINABILITY AND COMPETITIVENESS: AS MIRROR IMAGES

There is a strong connection between sustainability and competitiveness due to the long-term interdependency, as well as the multifaceted content connections of the

Hungarian Central Statistical Office. The Good State research is a valuable starting point for our research not only in its entirety, with respect to its scope of impact but regarding especially one of the sustainability impact area, as well as the sustainability model of the Hungarian Central Statistical Office, which follows mainly the methodology of Eurostat, and which covers five dimensions (climate changes, natural resources, energy and water manager, environmental impacts and social sustainability). The model contains 149 indicators in total, including 9 first-level Eurostat indicators, 30 second-level and 110 third-level indicators, which are indicators produced by the Hungarian Central Statistical Office.

The other starting point of the new sustainability model are comprised of the global megatrends, as factors which - through their changes - dynamize the process of sustainable development constantly. With respect to our country, it is reasonable to calculate with the structuring effects of primarily 8 of the 17 to 20 megatrends currently interpreted and to build the goals thereof into the model of sustainable development (Báger, 2019). These are the following:

**THE MEGATREND 'IMBALANCED GROWTH OF THE GLOBAL POPULATION'** means the challenge of decreasing population, the task of increasing the fertility rate, encouraging starting a family, as well as keeping the labour market in balance for our country.

**THE MEGATRENDS 'CLIMATE CHANGE IS THE TWILIGHT OF FOSSIL ENERGY' AND 'INCREASE OF GREEN TAXES'** indicate primarily the task of progress in the field of green growth, the decarbonising of the economy and the ever-expanding irrigation farming for our us.

**THE MEGATREND 'ROBOTS AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS NEW PRODUCTION FACTORS'** draws the attention of the decision-makers to the long-term management and resolution

The starting points for this are provided by the Good State Report research which has been conducted at the University of Public Service since 2015, and the results of the application of the model developed in the

of government measures. The starting points for this are provided by the Good State Report research which has been conducted at the University of Public Service since 2015, and the results of the application of the model developed in the

In order to build a foundation for such analyses, we make an attempt to develop a sustainability model of new content and structure which - in the spirit of the incentive state - enables the interactive impact analysis of government measures. The starting points for this are provided by the Good State Report research which has been conducted at the University of Public Service since 2015, and the results of the application of the model developed in the

In order to achieve these objectives, we want to analyse the relationships among the sustainability goals: we identify the clusters and the feedback cycles, and through actual and virtual experiments, or through the lessons of the 'when, if' scenarios we contribute to building a better foundation for the system of sustainability goals. This analysis method allows decision-makers to identify the synergies and the undesirable deviations in the process of sustainable development.

In order to achieve these objectives, we want to analyse the relationships among the sustainability goals: we identify the clusters and the feedback cycles, and through actual and virtual experiments, or through the lessons of the 'when, if' scenarios we contribute to building a better foundation for the system of sustainability goals. This analysis method allows decision-makers to identify the synergies and the undesirable deviations in the process of sustainable development.

Due to these inadequacies and others, our objective is to examine sustainability so that if all dimensions are examined broken down to their respective elements, but still in a consolidated manner.

Due to these inadequacies and others, our objective is to examine sustainability so that if all dimensions are examined broken down to their respective elements, but still in a consolidated manner.

There is a myriad of scientific works about the examination of the complex correlational of sustainable, as well as the experience of a significant number of international and country-level - including several outstanding programmes, which were tested in practice as well. In spite of this, a generally accepted sustainability definition has not been established so far, and therefore it is difficult to draw social and economic policy conclusions. It is also cause for difficulties that the three-dimensional model of sustainable development - which is applied in our country

## THE CHALLENGES OF SUSTAINABILITY

and trust. (independence), and maintaining authenticity (high-quality public services and objectivity provide strong support for the provision of Based on the principles of controlling, they of public trust and smart financial trust. Council has great significance in the topic the Central Bank of Hungary and the Fiscal role of the State Audit Office of Hungary, tissue of successful crisis management. The consider trust as the social - business connective sustainability of the state (Kis, 2018). We significance for the functioning and the of the business and social trust have a great as a result of the virus, and the role and effect crisis includes the fear and trust that emerged The scope of impact of the coronavirus in this regard as well.

well. Efficient and fast stabilisation is crucial only the demand but for the supply side as systems can have an important role for not incentive, since the incentive employment of protecting the economy and economic the complexity of the simultaneous challenge relevant because it is a good illustration of impact of the labour market shock. This is was solved successfully: mitigating the social

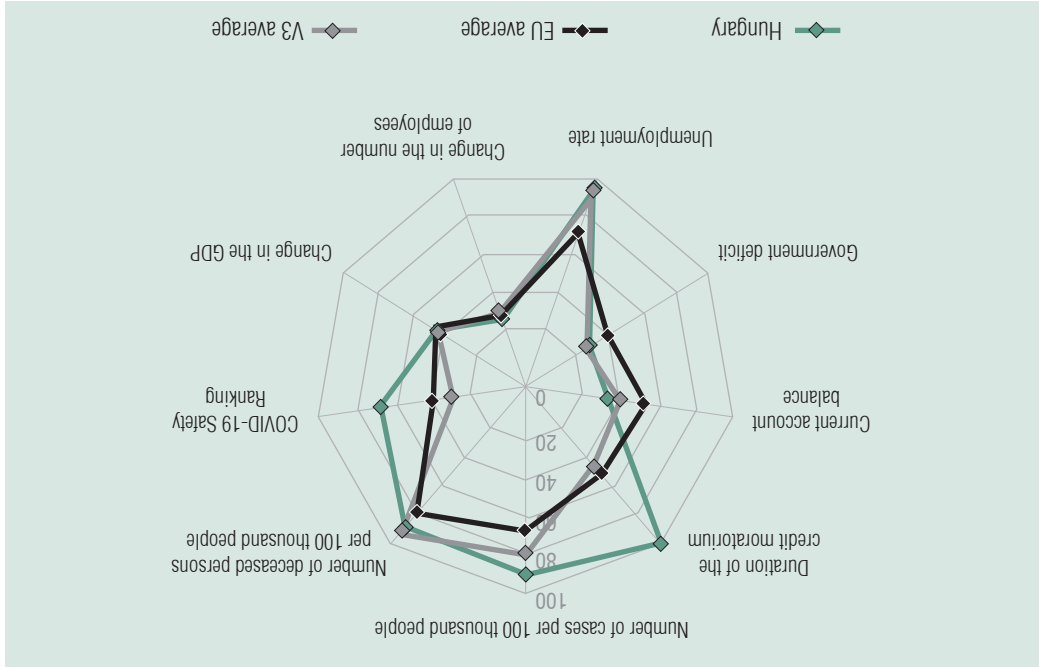
strong foundations of the economy as much as possible. As a second milestone, the growth-focused, performance-oriented Hungarian model which aims at sustainability requires a state approach that is based on innovative incentives

In our opinion, the Pandemic Management Competitiveness Indicator developed by the Central Bank of Hungary is an exceptional, innovative initiative, which allows for the comparison of the effectiveness of international pandemic crisis management strategies in several dimensions, as well as for the competitiveness-based evaluation of pandemic management in EU member states (Asztalos, Bakcsay, Szalai, 2020). Based on the experience gained so far,<sup>10</sup> our country required the most urgent solution and which

With respect to the results shown in the figure we highlight one of the tasks which required the most urgent solution and which

Figure 10

**THE MOST IMPORTANT INDICATORS MEASURING THE COMPETITIVENESS OF THE PANDEMIC MANAGEMENT (OCTOBER 2020)**



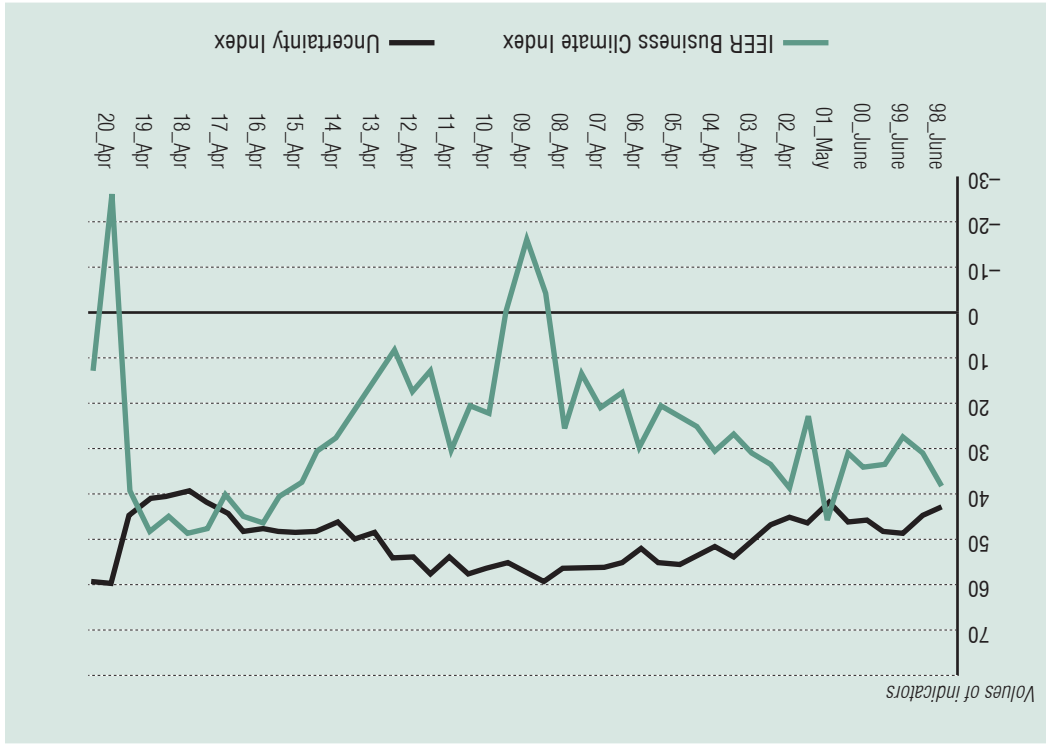
Note: Higher values mean more favourable positions, based on the latest data available on 8<sup>th</sup> October 2020  
Source: MNB calculation, 2020

approximately 60 percent, however, this positive tendency is very fragile and the figures of the indicator could change in both directions during the coming period. Based on the institutional system of the Hungarian cooperative incentive state model which has proved to be effective so far, and on the basis of the social trust that has been building for a decade, our country can take advantage of the transition that will follow the recovery from the coronavirus crisis. The Hungarian economy can benefit from the new type of socio-economic conditions which changed as a result of the new type of coronavirus crisis of unknown nature, with efficient and smart state involvement and trust-based cooperation of economic actors. The first milestone of this is preserving of the

period can also be considered as a test of the Hungarian model that has been successful for ten years. The never-before-seen opening of the two indicators points out the novelty of the situation, which means that the new crisis requires new solutions. Our findings are strengthened from two sides by that

- on the one hand, according to the October 2020 data the level of uncertainty has not changed for half a year, which implies that the Hungarian enterprises assess the situation is versatile, similar to the first months of the outbreak of the epidemic in Hungary,
- on the other hand, the recovery that started after the low point of the recession shows in the upturn that offsets the downturn by

Source: Chamber of Commerce and Industry IEEF, 2020



**THE DEVELOPMENT OF THE IEEF BUSINESS CLIMATE INDEX AND UNCERTAINTY INDEX**  
Figure 9

A key issue in the period of recovery from the 2020 coronavirus crisis is primarily the protection of life and health, and secondly the preservation of the strong foundations of the Hungarian economy - which were built over a decade - and thus putting the economy back on the course of sustainable growth.

In the Hungarian incentive state model, at times of crisis the state relies on economic stimulus measures instead of restrictions, the main guideline of which is those health and life protection measures which are proportionate in severity during the coronavirus pandemic, as well as targeted incentives intended to preserve the economic results (see Figure 8).

If the state is able to create an economic policy mix based on optimal state involvement to offset those unfavourable processes of economic protection measures resulting from a prolonged coronavirus pandemic which will turn into a social, economic and then a financial crisis, then we can use the crisis opportunities to support recovery from the second wave of the coronavirus crisis and minimise the losses. According to *László Domokos*, it is not simply the crisis caused by the epidemic that needs to be addressed but the changes accelerated by the pandemic need to be managed well.<sup>8</sup> Effective action by governments is essential, while economic thinking is also significantly transformed as a result of the crisis and the competitive equilibrium model is no longer applicable (Stiglitz, 2020). Changes in the labour market made for in the interest of security necessarily point in the direction of robotisation and the replacement of human labour.<sup>9</sup>

The health and economic crisis emerging from the 2020 global coronavirus epidemic had a negative impact beyond the extent of the economic recession caused by the in 2008-2009 NPV (see Figure 9). The approximately three years before 2020 constituted an outstanding period of economic history that created an exceptionally favourable business environment for businesses in terms of predictability and stability. The stable business environment is well illustrated by the persistently lower level of the uncertainty indicator compared to the business climate indicator. Referring back to our opinion mentioned earlier, the next transition

### THE FLOWCHART OF CRISIS MANAGEMENT BASED ON THE HARMONY OF THE STATE AND THE MARKET



Source: own edited, 2020

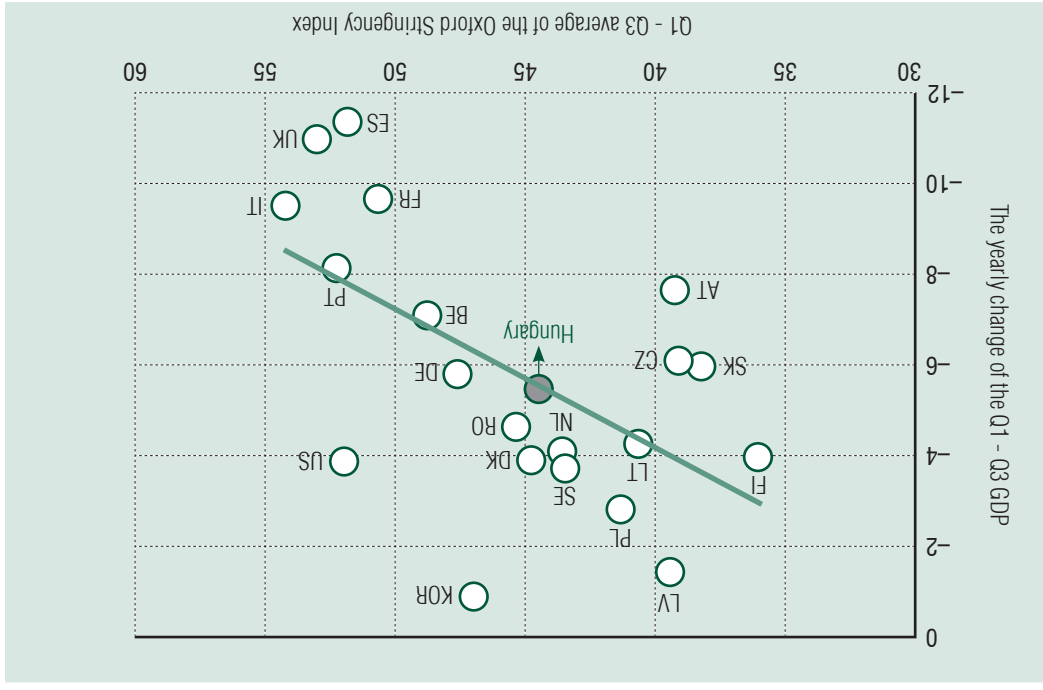
and external production chains, as well as the termination of the established internal processes - is the disruption or in some cases determining factor - also in terms of financial rapid adjustment of the supply. The other the manufacturing and service sectors for the organisational conditions were available in of which neither market information nor demand as a result of the crisis, as a result change in the size and structure of household two other important factors. One is the supply performance is also reduced by (redundancies, temporary stops, reductions in significant temporary decline in employment which was also accompanied by a total or of the infection threatening human life, processes in order to slow down the spread

While the real economic analysis of the mode of action of the 2020 coronavirus crisis focuses on the structure of the processes involved, the tracking of income trends also warns about the size of income-side GDP, income ratios of income owners (employers and employees), and the size of earnings. Finally, with regard to the mode of action of the current crisis we note that the circumstances did not allow for the most optimistic V-shaped recovery of the known recovery scenarios, which followed the Spanish flu outbreak in 2018, the Hong Kong flu outbreak in 1968 and the 2003 SARS outbreak.

accompanying consideration of whether it is reasonable to bring the supply chains back to a given country and thus reduce dependence on foreign suppliers.

accompanying consideration of whether it is reasonable to bring the supply chains back to a given country and thus reduce dependence on foreign suppliers.

Source: Edited by the MNB based on Eurostat, OECD data, 2020

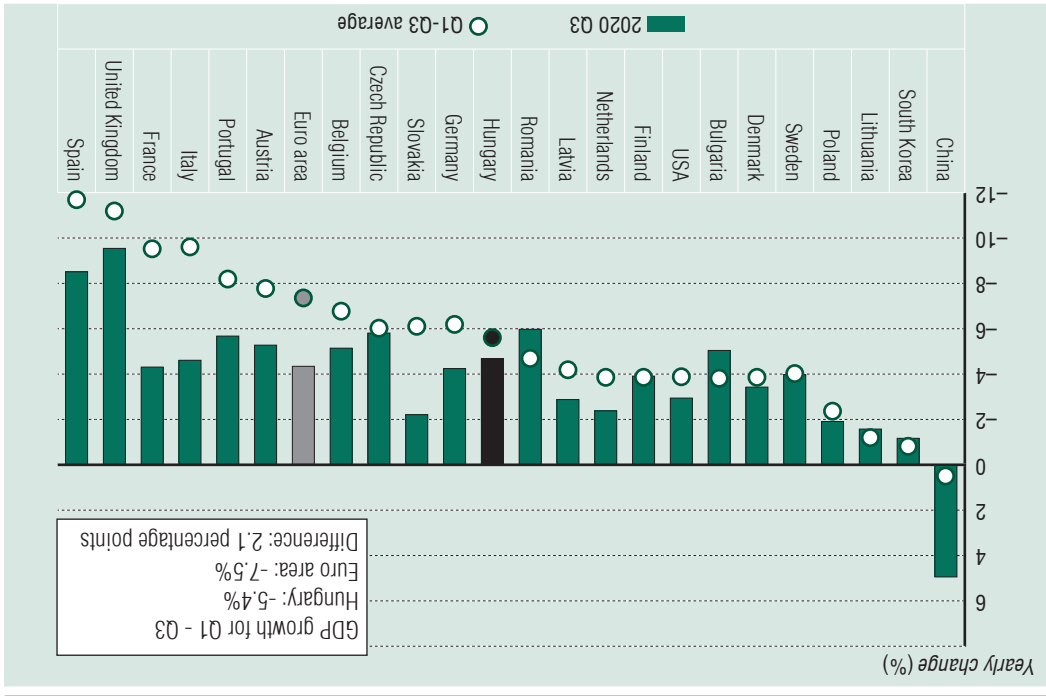


**THE CONNECTION BETWEEN THE GROWTH IN THE FIRST THREE QUARTERS AND THE STRINGENCY OF THE RESTRICTIVE MEASURES**

Figure 7

Figure 6

GDP CHANGES IN CERTAIN COUNTRIES



Note: Based on data adjusted seasonally and by the calendar effect. The data of the Netherlands are adjusted only by the calendar effect and Slovakia only by the seasonal effect. Based on data available for the status on 24th November 2020.

Source: Eurostat, based on the data of the national statistical offices, MNB, 2020

If the severity of the safeguard measures imposed is assessed in the context of the decline in economic performance, it can be concluded that economic performance has decreased in line with the proportion of restrictive measures. On the one hand, this was related to the date of the domestic appearance of the virus and, on the other hand, it was related to the rapid introduction of restrictive measures. The GDP of several countries declined already in the first quarter (see Figure 7).

The decline in our country's economic performance slightly exceeded the rate of decline in the Euro area (-4.4 per cent) and the European Union (-4.3 per cent), and it declined close to the European average on an annual basis, which was explained by the exposure to the automotive industry, and the downturn of the regionally significant tourism and of investments. Examining the first three quarters together in terms of growth performance relative to the growth of the European Union - which is very decisive for the catching-up of Hungary - it can be established that the convergence of the real economy has continued.

Nevertheless, economic performance shrank by 2.9 percent in the United States, while economic performance in China expanded by 4.9 percent in the third quarter of 2020. In knowledge of all these data, it can be stated that Hungary is in the middle of the range.

This seriously negative global effect is the result of the total or partial cease of production

an annual basis, which was explained by the decline close to the European average on the European Union (-4.3 per cent), and it declined in the Euro area (-4.4 per cent) and the decline in our country's economic performance slightly exceeded the rate of decline in the Euro area (-4.4 per cent) and the European Union (-4.3 per cent), and it declined close to the European average on an annual basis, which was explained by the exposure to the automotive industry, and the downturn of the regionally significant tourism and of investments. Examining the first three quarters together in terms of growth performance relative to the growth of the European Union - which is very decisive for the catching-up of Hungary - it can be established that the convergence of the real economy has continued.

Nevertheless, economic performance shrank by 2.9 percent in the United States, while economic performance in China expanded by 4.9 percent in the third quarter of 2020. In knowledge of all these data, it can be stated that Hungary is in the middle of the range.

This seriously negative global effect is the result of the total or partial cease of production



incomes in the rest of the world. This global impact mechanism adversely affects primarily the open and small economies.

In terms of supply, the third transmission channel tells the slight decline in the economic performance of the countries than before: in the third quarter the GDP dropped by - 4.7 % in Hungary; by -2.2 % in Slovakia; by -5.8 % in the Czech Republic; by -6.0 % in Romania; by -5.2 % in Bulgaria; and by -2.0 % in Poland (see Figure 6).

In this regard we note that the Hungarian economy expanded by 11.3 percent compared to the second quarter of 2020, which means that the recovery from the economic crisis started in the third quarter, which is supported by the performance expansion of a wide range of sectors of the national economy. We think it is reasonable to evaluate the data of the first three quarters of 2020 - which reflect the development of domestic economic performance - in a European context as well. In this respect, it can be established that the relative values of Hungarian economic performance show that domestic industrial performance declined slightly (-2.6 per cent), while the construction and the services (including community services) industries performed poorly, although the narrowing in market services followed the European average. The economy of Germany - Hungary's main foreign trade partner - shrank by 4.2 percent in the third quarter.

Considering that investments provided an important basis for the previous domestic economic performance<sup>7</sup> - the investment rate was 28.6 percent in 2019 - and that the coronavirus epidemic also attacked this high-performance strength of the Hungarian economy, we consider it crucial - taking into account especially the recovery which started in May but came to a halt in July - that investments are stimulated through the available government instruments.

which results in the decrease of consumption and savings. In connection with this it appears as a priority task that the crisis - mainly due to the loss or reduction of employment opportunities - affects lower-income households more compared to the average.

The second transmission channel of the crisis - in the case of real processes - mediates the impact of financial markets on the developments of the real economy. This effect is mainly reflected in the development of the financial wealth and the level of savings of households. However, also in the form of money market movements such as declining stock prices and yields on long-term government securities, for which ample examples are provided by the US, the Eurozone, China and South Korea following the outbreak of the coronavirus. These money market indicators are also important indicators of the volatility of global liquidity. In order to mitigate the adverse effects on money markets, governments and central banks are implementing large-scale crisis and asset purchase programs that increase the role and proportion of public participation to a similar extent as in the First and Second World Wars. According to the IMF, this year, rich countries will finance their 4.2 trillion USD in spending and tax breaks to run the economy with a loan equivalent to 17 percent of their combined GDP. This influx of money poses a great risk to the future and, in the long run it determines the cooperation between the state and the business sector in debt management.

With regard to financial processes, the role of the second transmission channel is taken into consideration only narrowly, and the impact of lower household incomes on imports is mostly taken into account. This effect is accompanied by a reduction in demand for imports, which in turn results in a decline in global exports through declining

of the developments of case numbers, of microeconomic surveys, the analysis of long series of past data and the evaluation of sets of macroeconomic indicators (Brodeur-Islam-Gray-Bhuiyan, 2020). We summarise the potential economic and financial effects of the crisis in two approaches, through the use of macroeconomic indicators from this rich collection of the approaches used. One focuses on economic real processes (Carlsson, Slezak et al. 2020), while the other focuses on financial processes (Baldwin, 2020). The two different but still cohesive and complementary approaches are illustrated by *Table 1*.

With respect to demand and concerning the real processes, one of the largest effect is the decrease in aggregated demand. Within that the magnitude and the structure of the demand of households for goods and services is decreasing significantly - after the initial panic-like food purchases - and the income and employment situations are changing as well, as a result of the feeling of uncertainty about the future. The household and corporate demand for investment in noticeably decreasing as well.

On the side of the financial processes, the income available to households is decreasing,

of *Child and Faulkner* (1988), one of the most important factor is the trust between partners. The researches of *Nemeth* (2020) point out the favourable consequences and the cooperative cooperation of trust, social and moral capital through the example of the vole dilemma. The realisation of this requires on the one hand the successful incentive of cooperation based on the rational interest of all parties, and on the other hand, the resolution of the inadequacies of those socio-psychological factors which make cooperation difficult, with that neither can lack the various forms of trust.

We consider it reasonable to analyse and identify the synergy effects especially in the field of research and development and innovation (R+D+I), which are closely related to the competitiveness and sustainability topic.

### THE MAIN LINES OF THE RESEARCH

The mode of action of the coronavirus crisis and the conditions of recovery

The wide range of the examination of the mode of action of COVID-19 by analysts which has been started include the modelling

## THE POTENTIAL ECONOMIC AND FINANCIAL EFFECTS OF THE CRISIS

Table 1

Transmission channels		Mechanisms	
Income effects (indirect)	Supply (direct)	Financial markets (indirect)	Demand (direct)
Employment, salaries	Supply output, economic growth	Financial markets, shocks	Aggregated demand, savings
Salaries, productivity	Domestic and international supplies	Import and export developments	Household income, savings

Source: own edited, 2020

anti-synergy which prevent value-creation, i.e. loss of value, the extent to which the level of the synergy realised is decreased compared to the synergy potential. The German scientific literature has a comprehensive theoretical background about dis-synergies (Reissner, 1992; Hirtzel Leder, Partner, 1993). The systems theory directed the attention to the system of relations of the elements of the system, the interaction prevailing among them, as well as their changes. Nevertheless, as far as our synergy research is concerned, the examination of the interactions are put in focus, since the emphasis is shifted to the cooperation of the actors (elements). The relationship between systems theory and company management is linked to the researches of Johnson, Kast and Rosenzweig (1969), where in connection with the targeted nature of the interactions it is understood as an ensemble of resources which is aimed at the fulfilment of tasks via interactions. According to the broader interpretation, value creation means is understood as the realisation of the potential synergy (Salter-Weinhold, 1979). In course of the analysis of synergy effects we also have to take the efficiency (Marosi, 1978), economies of scale and industry effects into consideration. *Michael Porter* (1980) analysed the connections between the industry factors and the effects of competition, in which an analysis the main question was the reasons for the differences in the effectiveness of business units, therefore the industry or portfolio synergy effects. One-time synergies mean the advantages related to growth (*economics of expansion*), as a result of the effects of which the market position of a company is strengthened. This occurs as a one-time effect, since it is built in the output of the company immediately. The dynamic, change-focused synergy approaches deem coevolution as the most valuable form of synergies (Eisenhardt-Galunic, 2000), while according to the research

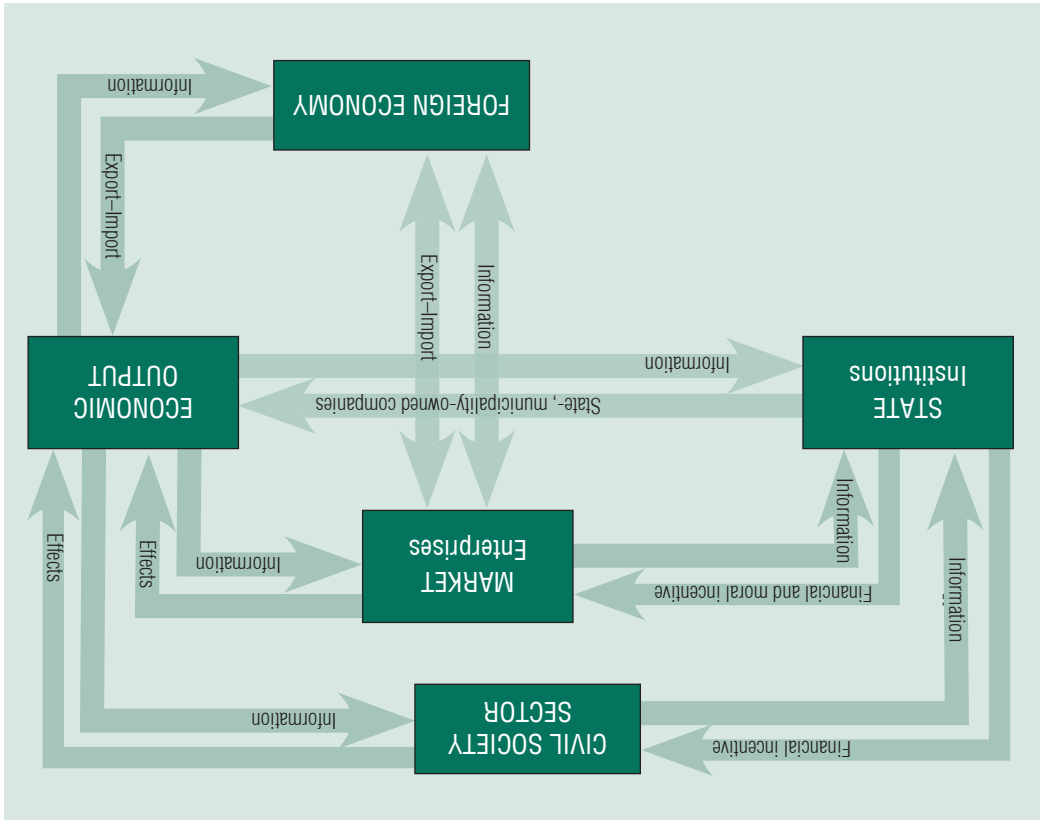
opposite of synergy is the antagonism or or eliminates negative consequences. The supports some kind of effect or mitigates accompanied by positive consequences, which accordingly, we interpret synergy as a concept the related scientific literature on strategy. The management studies, and within that theoretical background of synergy is provided but the effects arising from it as well. The that synergy includes not only cooperation (*ergos* as in working (Bakos, 1994). We note means cooperation: *syn* as in together and The word 'synergy' is of Greek origin, it which is relevant to our synergy research. Itiveness we discuss the interpretation thereof In connection with sustainable comp- with the international efforts.

our goals and public policies should be in line is also important to fulfil the requirement that development goals. In connection with this it support the achievement of sustainable individual levels and that the synergies a high degree in both organisational and achieved that the synergy effects evolve to factors and economic sectors it can be ► Through the balance of harmonising relationships between them as well.

of institutions and enterprises but in their in the internal organisational functioning are enforced and strengthened not only irregularities (for example corruption) support community efforts and prevent integrity approach and practice which • facilitates and encourages that the need, protects the natural environment; • protects the interests of society groups in sectors; infrastructure) to the economic and social construction and maintenance of the • provides services (education, healthcare, through regulation; the economy, as well as provides incentive for the four factors and the entirety of • it provides legal-institutional framework

Figure 5

**THE INTERPRETATION FRAMEWORK OF THE INCENTIVE STATE MODEL  
(DIRECTIONS OF EFFECT AND FEEDBACK)**



Source: own edited, 2020

incentive systems complement each other, and the importance of moral incentives and community motivations should not be underestimated, considering that economic thinking is related to prioritising self-interests. As it is shown in Figure 5, by displaying the needs of households and stating opinions about the fulfilment of state tasks, the civil society sector also has a significant role in the functioning of the incentive state. In addition, the production and service activities of the sector are also essential for the efficient altruistic/person-focused functioning of the economy.

According to the narrower interpretation of the incentive model, the public service and the economic development courses are shaped directly by four factors: the material (financial) incentive, the moral incentive, the civil society sector, and the activity of state-owned and municipality-owned companies. These factors are closely related to each other and the entrepreneur sector, therefore - in the interest of better efficiency - coordination is required to create harmonious cooperation and balance. The four roles of the public administration which coordinates these tasks:

State incentive is realised through selective material (financial) systems which encourage abiding by the morals and the rules, by corporate observations, recommendations related to incentive are fed back to the state institutions (see *Figure 5*). These two

of the enterprises. State incentive is realised through selective material (financial) systems which encourage abiding by the morals and the rules, by corporate observations, recommendations related to incentive are fed back to the state institutions (see *Figure 5*). These two

The state establishes the conditions necessary for the realisation of the functions and the tasks, and it achieves through incentives that the enterprises contribute to this and that the enterprises deviate from a goal possibly already set, provided that the state is met with the interests and agreement of the enterprises.

The state establishes the conditions necessary for the realisation of the functions and the tasks, and it achieves through incentives that the enterprises contribute to this and that the enterprises deviate from a goal possibly already set, provided that the state is met with the interests and agreement of the enterprises.

The version of the market-driven economy which fulfils the functions of the state (see previous section), but which does not intervene in the corporate (microeconomic) processes and market coordination.

The version of the market-driven economy which fulfils the functions of the state (see previous section), but which does not intervene in the corporate (microeconomic) processes and market coordination.

The version of the market-driven economy which fulfils the functions of the state (see previous section), but which does not intervene in the corporate (microeconomic) processes and market coordination.

The version of the market-driven economy which fulfils the functions of the state (see previous section), but which does not intervene in the corporate (microeconomic) processes and market coordination.

The version of the market-driven economy which fulfils the functions of the state (see previous section), but which does not intervene in the corporate (microeconomic) processes and market coordination.

The version of the market-driven economy which fulfils the functions of the state (see previous section), but which does not intervene in the corporate (microeconomic) processes and market coordination.

The version of the market-driven economy which fulfils the functions of the state (see previous section), but which does not intervene in the corporate (microeconomic) processes and market coordination.

the state tasks: goal is that we focus on the following from What we can establish as a realistic research on one year or several years of budget. the fulfilment of state tasks completely based Naturally, no research is able to evaluate process as an active operator.

Naturally, no research is able to evaluate process as an active operator. civil society sector participated in this creative also necessary that - as the third partner - the joint problem solution. Furthermore, it is of social needs in the spirit of optimising the should contribute to the continuous satisfaction recognised their interdependency - both sectors requirement according to which - having these two sectors it is essential to enforce the In connection with the functioning of which are important for day-to-day life.

In connection with the functioning of which are important for day-to-day life. realisation of the state and municipal tasks finances system the state ensures the on the other hand, through the public contribute effectively;

on the other hand, through the public contribute effectively; state enables business enterprises to incentives, support, authorisation), the tasks (market creation, shifting of regulatory and economic organisation the one hand, by fulfilling the tasks takes place through two channels:

The state activity related to this fulfilment of financial aid for maintenance.

The state activity related to this fulfilment of financial aid for maintenance. for the implementation, as well as the sources frameworks, the human resources necessary by the public authority and institutional interpretation of the category is complemented important because at this point the content view, using the category of state task is also decisions. From the practical point of also essential for substantiating progressive specific policies can be established, which are mutual correlations existing between the social conditions the deeper, content and Through the analysis of these economic and rural development, environmental policy, state tasks as specific policies (for example

Through the analysis of these economic and rural development, environmental policy, state tasks as specific policies (for example

Through the analysis of these economic and rural development, environmental policy, state tasks as specific policies (for example

Through the analysis of these economic and rural development, environmental policy, state tasks as specific policies (for example

Through the analysis of these economic and rural development, environmental policy, state tasks as specific policies (for example

Through the analysis of these economic and rural development, environmental policy, state tasks as specific policies (for example

financial indicators (government deficit, debt repayment), as well as by the insufficiency of development funds (including the magnitude of R+D spending). From this aspect it can be considered as an important reason that the management activity characteristic for the elaboration of the goals and programmes designated to improve competitiveness is poor.

If we look at the results of the examination from the side of the types of state functions - minimal, intermediate and activating functions - then we can see that the most important activating function, i.e. strengthening the competitiveness, belongs to the least favourable Field III (macroeconomic management, provision of public healthcare and social cohesion), as well as the two intermediate functions (enforcement of externalities in education, training, and ensuring the appropriate quality of education). What we wanted to point out by recalling this earlier survey of state functions for methodological purposes is that it would be advisable to carry out the same or a similar survey again, in order to carry out a comparative analysis, and to - based on the present - explore the progressive lines of measures.

### Task of the state

#### *The versatility of tasks*

The fourth level of the examination of the state activity is the state task or the totality of state tasks. In this case the activity is interpreted in detail, in as much depth as - for example - the state budget funds the versatile activities of the state. The number of cases of this can be estimated between 3000 and 3500, in contrast to the 14 state functions (in our case). This level is considered by several experts as the level of specific policies, and consider the groups of activities made up of

divided into four fields. Basis of one of the dimensions - the rectangle - represents the degree of definition, clarification of the state functions, the level of establishment of the institutional and legal background, while the other dimension - the perpendicular side - represents the implementation ability of the state institutions which fulfil the functions, and the effectiveness of the fulfilment of the functions. The axes separating the four fields indicate that the dimensions concerned are compliant based on the given criterion for effectiveness. The four parts of the field delimited by the axes shows that the degree of definition of functions is better or less clear, as well as whether the functions are fulfilled by the institutions efficiently or less efficiently. Based on this it is evident that field II contains the functions which are fulfilled the best in terms both aspects, the rate of which is determined by how close they are to the upper right peak. Field III is the reverse of all of the above.

On the level of the groups of state functions we mark the direction of the changes deemed necessary with vectors (points and arrows attached to them), more precisely, the change priority related to the condition evaluated by the experts. Naturally, this does not mean that we refer to solely one-way development, we merely illustrate the aspect of ranking order, importance with this, i.e. that we give priority to the improvement of the degree of definition (horizontal arrow) or - as the case may be - to increasing the effectiveness of implementation (vertical arrow).

As it can be seen in Figure 4, as for our topic is concerned, the function of strengthening competitiveness (marked by number 12) can be found in Field III, where the degree of both results criteria is low. With respect to institutional effectiveness, the answers explained this primarily by the uncertainty of the sustainability of macroeconomic and

Research Institute, 7 ministries, 3 research institutes and 4 universities.

Based on the answers given to the expert questions we established two main result

criteria: 1. the effectiveness of fulfilling the function or public task and 2. the legal definition of the function, based on which we evaluated the groups of state function. Basis for the first was provided by the answers given to comprehensive operational results and governmental management performances, while for the second basis was provided by answers given in connection with law-making and the application of law.

We show the result of the analysis in *Figure 4*, in which we present the groups of state functions (Table 1) in the dimension resulting from the two result criteria,

by the institutions. Legal frameworks have another role of exceptional importance, i.e. the environment they create for the business sector and the activity of the population.

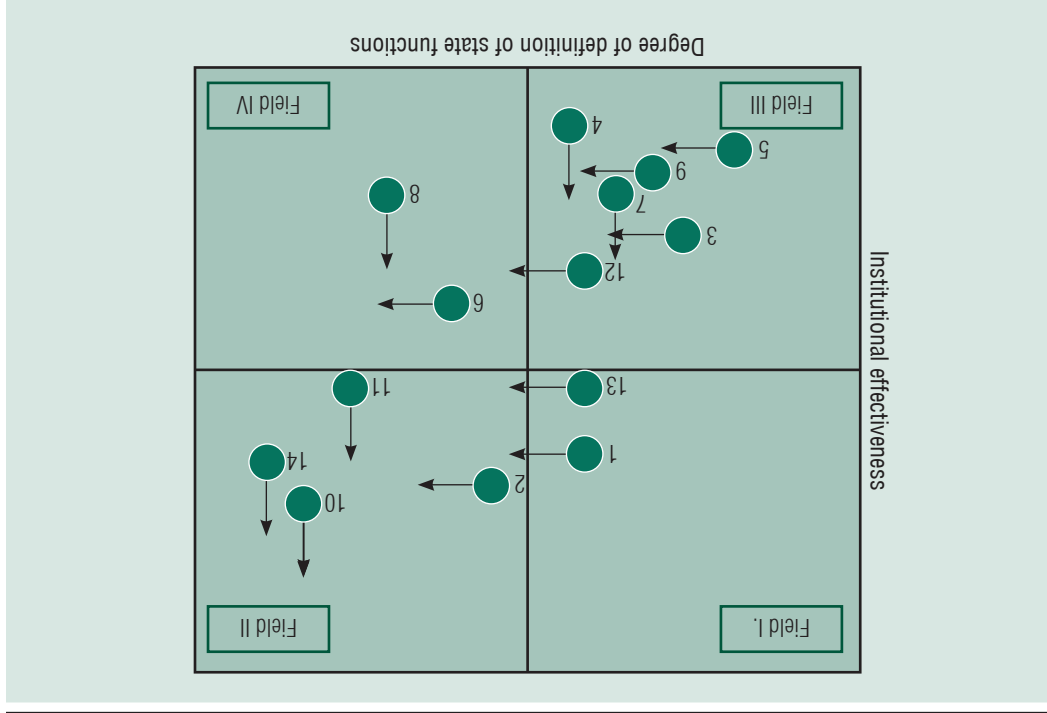
The Delphi method was applied based on the consideration listed above, so that the basis on the answers given to the questions related to the dimensions presented and the specific functions,

- the effectiveness of the public task fulfillment by government institutions can be determined, and
- the level of standard of the legal definition of the state functions can be determined.

This method was used for the first time in 2010. The group of experts who answered the questions raised was comprised of the employees of the State Audit Office and

### STATE FUNCTIONS AND THE EFFECTIVENESS THEORF

Figure 4



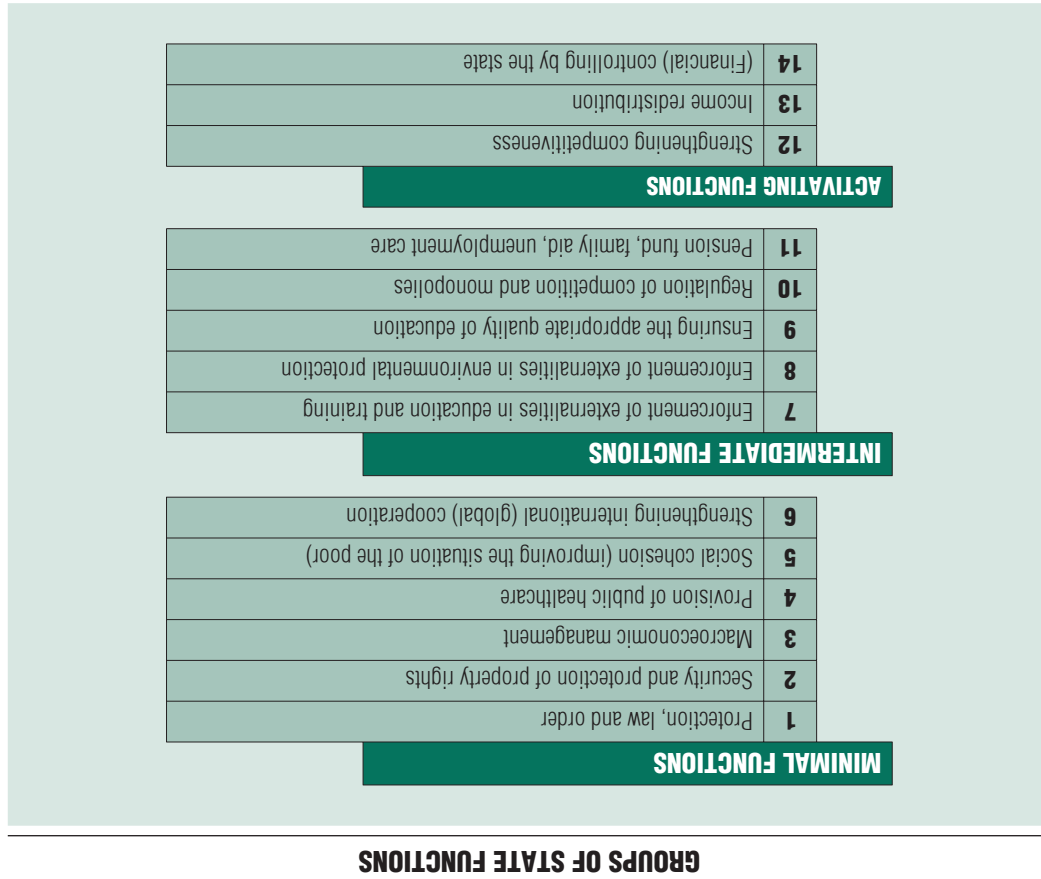
Source: Based on Bäger, Kovács (2010)



as to provide reasons for making an attempt to evaluate the fulfilment of the state function groups in Hungary, with the aim of determining of those state function groups at the effect of which competitiveness could improve the best.

For the purpose of the expert evaluation we modified the Hungarian expert classifications so that we took into account the effect of globalisation has on the functions, as well as the research carried out by the World Bank (1997) and *Francis Fukuyama* (2015), and is determined by the laws and is fulfilled since the scope the provision of public task on the legal and institutional frameworks, The degree of fulfilment depends largely that occurs is how each function is fulfilled. Having reviewed the functions, the question and activating functions.

Figure 3



*Note:* Externalities occur if an economic activity or intervention affects a third party who does not participate directly in the activity, but the effect thereof cause advantage or disadvantage to others. Such as environmental pollution, when the smoke or other pollution of a company causes cleaning expenses for the population of a settlement.

*Source:* Based on Bäger (2006), own edited, 2020

market economy model.<sup>5</sup> In this model there is opportunity to avoid market failures, to realise socially acceptable distribution of income, and for the members of the society to acquire property. The economic operators' willingness and endeavour to cooperate - i.e. solidarity - are parts of the model. Initial framework of conditions for the practical implementation of public good through state participation is provided by the fundamental laws (primarily the Constitution), international conventions, as well as by those internal and external capabilities, circumstances which delimit the room for manoeuvring of development.

Although the role of state legislation is important, public good should go beyond the legal frameworks as well, and the law is solely a mean to facilitate certain ends, but it is not the only mean. According to 2nd century jurist *Juvenius Celsus*, 'Law is the art of the good and the equitable'.<sup>6</sup> This principle is followed by *Endre Nizslovsky* (1931), according to whom 'law is the minimum of moral'.

The Fundamental Law of Hungary - which has been in force as of 1st January 2012 - mentions the concept of public interest in as many as 6 instances. We highlight the following reference from these instances: According to Article 38 (1) of the Fundamental Law, "the property of the State and of local governments shall be national assets. The management and protection of national assets shall aim at serving the public interest, meeting common needs and preserving natural resources, as well as at taking into account the needs of future generations. The requirements for preserving and protecting national assets shall be laid down in a cardinal Act." Based on these provisions, the Fundamental Law - with reference to public interest - already contains state commitments related to increasing the level of standard of public

good, since the state should serve the public good, i.e. it should generate goods which stand above the specific groups of any given nation. Public good is realised in the interest of the individual, the community and the entrepreneurs. In addition to the goals, the manner should be an important aspect as well, from the perspective of the state and the administration. What is most important in this respect is that the operation should be efficient and also competitive, which should appear in the system of the legal regulation.

### *Function of the state*

The interests expressed in the purpose of the state are actually expressed and realised in the functions of the state, the main lines and areas of state activity. In this case the emphasis is on reality, the specific environment and not on the requirements, on the manifestations of 'have it', as it was shown in case of the purpose of the state. Consequently, those (statistical, audit, public opinion poll, etc.) data which provide information about the operation of the state functions and the social impacts thereof are especially important. This feedback enables the state leadership to develop decision-making proposals designed to serve the economic and social changes. Thus it is important for categories displaying state functions to have relevant contents, and functions shall be considered as groups of activities which enable objective and relatively permanent assessment with regard to the social processes and relationships influenced.

With regard to the significance of the classification of the state functions it can be established that it proves to be useful help in the determination of the justified limits of the state activities (groups of activities). The purpose of the research is to examine the synergy the state, the corporate sector and the society, and to examine especially the competitiveness of the country, as well

which hinder the emergence of the public good, while relying on the achievements of economic sciences, in particular that of welfare economics. One of these tensions is between market functioning and the opportunity of self-actualisation of people, the reason for which is that some persons belong to the club of the market, while others belong to the club of citizens, and therefore they have unequal financial situations, despite their equal rights. Another particularly important unresolved tension occurs between efficiency and fairness (justice), since the market ensures efficiency, however, promoting justice is a task of the state.

Several schools of economics (for example the school applying the early neoclassical approach or the new welfare economics approach) developed countless theories and measurement methods (Pareto optimality, Kaldor–Hicks efficiency, Benthamite welfare function, etc.), however, these were unable to provide decision-makers with steady guidance, with the help of which a higher level of the public good could be reached.

Public good, as the principle of harmonious realisation of individual and social interests can be interpreted from multiple facets, from the point of view of history of theory perspective. One of the main directions is individualism, while another is collectivism. Several attempts were made to resolve the differences in the approaches of individualism and collectivism. For example the representatives of the so-called neoliberalism (W. Eucken, F. Hayek, W. Röpke, etc.) recognised the dangers that come with establishing monopolies, and they wanted to strengthen the rule of law in order to protect free competition.

Partially theoretic, but mostly practical opportunity to synthesize the restrictive limitations arising from individual freedom and the social being nature of the individual has so far been provided best by the social

system, peaceful coexistence, the parties trust in each other, ensuring the conditions of good cooperation, creation and development of the infrastructure necessary for coexistence, promotion of the establishment of a healthy market and marketable enterprises).

The uniting category of these welfare areas in the public good, which the state is obliged to serve. It follows from these areas that public good goes beyond material goods and it extends to moral goods, moreover, it means the evolution of a living organism in which a happy human community can be realised with the help of human solidarity.

In the broader (philosophical) sense, public good is the human good aimed at justice, which serves justice and it shall be directed back to persons (Maritain, Jacques, 1998).<sup>4</sup> In this case, the requirement according to which the purpose of the community should coincide with the purpose of the individual (Thomas Aquinas) becomes possible. If all these are realised, then it can be considered as good governance.

Public good contains three significant elements:

- respect for and promotion of the fundamental rights of human individuals, welfare, that is the growth of the intellectual and material goods of the society, and
- the peace and safety of the society and its members.

Once knowing the concept approach of public good, one can ask the questions: what or which authority is able to facilitate obtaining the public good? It is obvious that the role of two systems of institutions is crucial: that of the market and the state sector, and the harmony of their cooperation or the lack thereof. In connection with this, the general purpose of the state is to make efforts to resolve the unresolved tensions

the imperfections of the market - and Rawls' justice and social welfare.

In light of this, it is surprising that in the opinion of neoliberal theories, state and economic activities should be separated, and the state activity should be designated only to help sustaining the working ability of the people (education, health). In contrast to this liberal concept which prioritises the distribution of goods aspects, the International Covenant on Civil and Political Rights of the UN implies that humans are more complex, value-enforcing and the feeling beings than that, who are able to make comprehensive deliberations.

Considering all of the above, the conclusion follows that the first general purpose of the state is protection, while the second is ensuring social welfare. The objective need which the state intends to reach in the interest of continuous survival and development is expressed in these purposes of the state. This objective need appears in a subjective form, since these purposes are the institutionalised totality of the persons acting on behalf of the state, both in terms of ethics and politics. Naturally, the emergence of this comes with conflicts, for instances, in the form of recurrent differences between the ideas for objectives of the central government and the municipalities.

#### Protection

The first and oldest purpose of the state community is protection, which provides safety against external enemies and internal hostility, differences, as well as against natural disasters. For instances, the Article 2 of the Swiss federal constitution specified the protection task of the state as follows: "The purpose of the confederation is to ensure the independence of the homeland against external forces, maintain internal peace and order, protect the freedom and rights of the allies and to promote the common welfare thereof."

With respect to EXTERNAL PROTECTION

- i contrast to the acquisition of territory of previous eras - the purpose of today's modern states is to preserve their sovereignty. This has to be like this not the least because the Charter of the UN allows the use of weapons of war only in the interest of protection and it prohibits military aggression.

The purposes of foreign policy have changed. Instead of the preservation of independence as before, the focuses of foreign policy activities are peace and solidarity, international cooperation, and in particular the cooperation being developed in the field of economy and space research.

The task of INTERNAL PROTECTION is to avert the dangers threatening the citizens. Instead of the justices of the peace of earlier times, today this task is fulfilled by the decentralised police organisation. In countries where it is justified, a police force responsible for law enforcement - such as the Federal Bureau of Investigation (the FBI) in the USA - or the Anti-Terrorism Police.

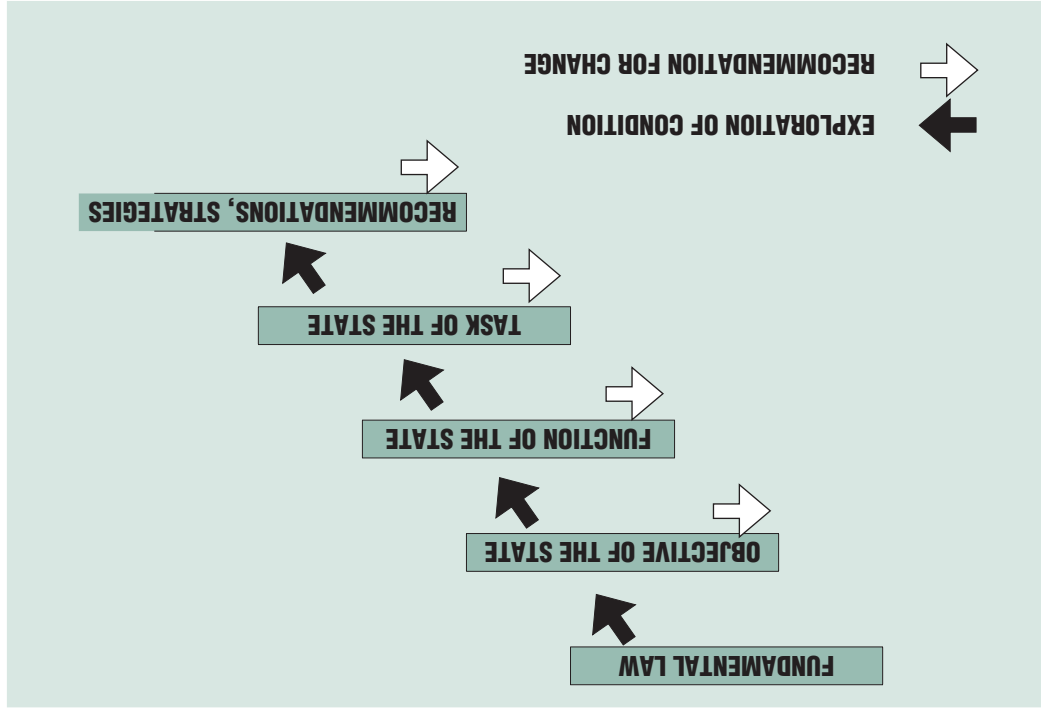
#### Ensuring social welfare

We list the areas of the welfare purposes of the modern state based on the summary of *Thomas Fleitner-Gerstner* (1980). These are the following: • the measures taken in order to ensure human life (the protection and support of families, the protection of the natural environment, avoiding the impossibility that accompanies unemployment, broadening social care and caring for the poor),

• ensuring the opportunity for evolving (fulfilling educational tasks, supporting further education, adult education, protection of the personality related to the evolution of individuals, facilitating the creative abilities of people), and • tasks arising from coexistence (well-founded, efficiently functioning justice

Figure 2

RELATIONSHIP BETWEEN THE EXPLORATION OF THE CONDITION AND THE RECOMMENDATION FOR CHANGE IN THE RESEARCH



Source: Based on Varga (2020), own edited, 2020

pays special attention to social correlations, conditions and impact in case of the specific categories (Polányi, 2004).

*Objective of the state*

The activity and tasks of the state are historic concepts which have been debated by both philosophers and practical professionals. The scopes of interpretation of the concepts range from the narrowest to the widest, to the totalitarian state. After the Fundamental Law, the interpretation of the purpose of the state as starting point ranges from the ideal, fair state (Plato, Aristotle), through the medieval *bonum commune*, the public good, and the invisible hand realising justice and public good (Adam Smith), to the Pareto optimality - which realises a welfare optimum despite

impacts, the directions and the room for manoeuvring of changes, as well as the related recommendations for state measures.

This dichotomy can be described well through the formula of the steps and stairs of *Hans Kelsen*.<sup>3</sup> In our research the first orientation is constituted by the exploration of the economic and social conditions, while the other orientation is constituted by the recommendations made for the change of functioning and impact. In case of the main categories of the research - except for the Fundamental Law - the exploration of condition and the recommendation for change can be interpreted simultaneously. Our interdisciplinary approach

social circumstances (Fundamental Law, legal instrument and economic instrument background, etc.). We have to solve the task of adaptation to the emerging megatrends of our era so that after the recovery from the coronavirus, setting the Hungarian economy on a course of development which is sustainable in the long term can be realised as dynamically as possible<sup>2</sup> (see Figure 2).

### RESEARCH APPROACH AND METHODOLOGY

A general methodology framework of synergy research

An important characteristic of the general aspect followed in course of our research is dichotomy:

- in addition to the descriptive-analytical evaluation of the economic and social levels and structures, as well as the exploration of the conditions emerged
- another fundamental orientation is the presentation of the function and

cooperation between the state and the market, and between the state and the society as a whole, which was realised as a part of the Hungarian model established from 2010. A new type of state model emerged in the dimension of the cooperation and harmonious functioning of the state and the market, which can be considered a transformation of economic history relevance (Parragh, 2019). The incentive state model created the harmony between the state and the market (see Figure 1).

Although several risks appeared from the world economy in 2019, the current epidemic could not be expected. In 2020, economic policy is facing significant challenges in multiple front again, which are the following: The management of the Covid-19 crisis and the economic crisis resulting from it; transition to sustainable economy; environmental and social sustainability; management of increasing indebtedness (Matolcsy, 2020a). In our opinion, the management of the 2020 coronavirus crisis is a test of the Hungarian model, i.e. the active and incentive state under the new economic and

Figure 1

### THE KEY ELEMENTS OF THE INCENTIVE STATE MODEL



Source: Based on Parragh et al. (2020)

Gusztav Báger - Bianka Parragh

# The Coronavirus Crisis, Sustainable Development and the Incentive State Model

**SUMMARY:** To combat the coronavirus crisis and to deal with the challenges of sustainable development state should be more active and more efficient than before. This study presents the "philosophy", directions, and first results of research aiming to define the new role of the state. By examining the effects of the positive and negative synergies of financial and ethical incentives on market participants, we may contribute to define new objectives and to implement them efficiently. Based on this approach and the related impact analysis, it can be stated that Hungary's crisis management proved to be the most effective in June 2020 and the third most effective in October in the European Union. Another avenue of our research is to implement a complex, four-dimensional model supplemented by financial sustainability for analysing development, with a special focus on environmental sustainability and competitiveness. In this model, especially in its dynamic version, economic development is determined by the global megatrends and the Hungarian policies supporting the fulfillment of UN Sustainable Development Goals.<sup>1</sup>

**KEYWORDS:** incentive state, function of the state, social welfare, Covid-19, crisis management, economic growth, competitiveness, sustainable development

JEL CODES: G18, H11, H12, I31, O11, O44, Q01

DOI: [https://doi.org/10.35551/PFO\\_2020\\_s\\_2\\_4](https://doi.org/10.35551/PFO_2020_s_2_4)

these synergies while ensuring targeted and responsible state participation. We emphasise that the nature of the 2020 coronavirus crisis is completely different and unprecedented compared to the 2008-2009 economic and financial crisis, which appears in a wide spectrum of economic and social functions. The states manage this difficult and never-before-seen situation in their own ways and in accordance with their respective constitutional culture. Special situations require special legal solution in order to protect public order and in the interest of the public good (Koltay, 2020). It follows from the above that it is crucial to protect and strengthen the synergic

The exploration of the harmony among economic operators and the prevailing synergies during both economic upswings (permanent cyclic boom) and in economic crisis situations (recession) may contribute to responding to those national economy and social challenges which appear in the branches of the economic policy. The period between March and September 2020 showed that the coronavirus epidemic and the crisis resulting from it can be managed effectively and sustainably exclusively through maintaining

*E-mail address:* [bager@gmail.com](mailto:bager@gmail.com)  
[parraghb@mb.hu](mailto:parraghb@mb.hu)



- Government (2020-2). What Do You Need to Know About Public Employment? <https://public-employment.kormany.hu/tajekozrato-a-kozfoglalkoztatás-rendszerrol>, (downloaded: 24 February 2020)
- Major K. (2017). Factors of Long-Term Growth, <http://osszkep.hu/2017/05/a-hosszu-osszkep>, (downloaded: 19 February 2020)
- Orbán, Prime Minister (OTS). [http://ots.hu/hirek/127039/nyilt\\_level\\_dr\\_orban\\_viktor\\_miniszterelnok\\_utoz](http://ots.hu/hirek/127039/nyilt_level_dr_orban_viktor_miniszterelnok_utoz) (downloaded: 19 February 2020)
- N. G. Káali (2017). Open Letter to Dr. Viktor Orbán, Prime Minister (OTS). [http://ots.hu/hirek/127039/nyilt\\_level\\_dr\\_orban\\_viktor\\_miniszterelnok\\_utoz](http://ots.hu/hirek/127039/nyilt_level_dr_orban_viktor_miniszterelnok_utoz) (downloaded: 19 February 2020)

- T. KAISER (2018). Good State and Governance Report, 2018, <https://joallamjelenes.uni-nke.hu/jo-allam-mutatok-jeleneskenet/>
- Government (2020). Hungary Convergence Programme 2020–2024, [ec.europa.eu > info > sites > info > files > 2020-europea](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-europea) (downloaded: 25 March, 2019)
- CSDO (2019). Sustainable Development Indicators in Hungary (CSDO SDI), 2019, [www.ksh.hu/docs/eng/xftp/idoszaki/fennartarfj/18.pdf](http://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/idoszaki/fennartarfj/18.pdf)
- Magyar Nemzeti Bank (Central Bank of Hungary) (2019). Competitiveness Programme in 330 Points, <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelenesek/versenyképesség-program-330-pontban>
- MGYOSZ (Confederation of Hungarian Employers and Industrialists) (2019). MGYOSZ Journal LVIII, No. 8, Joint Package of Proposals to Address Labour Shortages, [mgysz.hu](https://mgysz.hu), (downloaded, February 24, 2020)
- National Council for Sustainable Development (2013). National Framework Strategy for Sustainable Development, 2013 [www.nfft.hu/documents/1238941/./Nemzeti+Fennartarharat+Fjöldési+Keresztesstrategia](http://www.nfft.hu/documents/1238941/./Nemzeti+Fennartarharat+Fjöldési+Keresztesstrategia) (downloaded: 25 March, 2019)
- Ministry of Finance (2019). Macroeconomic and Budgetary Forecast 2019-2023, (downloaded: 24 February 2020)
- STATISTICAL STATEMENTS
- EUROSTAT (2018). Wages and Labour Costs, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>, (downloaded: 24 February 2020)
- EUROSTAT (2020). How Usual Is It to Work from Home? <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200206-1>, (downloaded, 24 February 2020)
- CSDO (2011). Childbearing and Parenting, 2011 (downloaded, 24 February 2020)
- CSDO (2018). Mirror Statistics, Population and Vital Events 2018 (downloaded: February 2020)
- CSDO (2019). Sustainable Development Indicators in Hungary (CSDO SDI), 2019, [www.ksh.hu/docs/eng/xftp/idoszaki/fennartarfj/18.pdf](http://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/idoszaki/fennartarfj/18.pdf)
- CSDO (2020). Labour Market Processes, 2019 1st-4th Quarter, <http://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/idoszaki/mpf/mpf194/index.html>
- CSDO (2020). Interactive Population Pyramid (IAK), <https://www.ksh.hu/interaktiv/korfak/orszag.html>, (downloaded: February 2020)
- CSDO (2020). Micro-census 2016, 10th International Migration (downloaded: 24 February 2020)
- CSDO (2020). Pensions and Other Benefits, 2019 (downloaded: 12 March 2020)
- CSDO Hungarian Demographic Research Institute (2015). Population Projections, [www.demografia.hu/hu/tudastar/ncpessseg-eloreszamitas](https://www.demografia.hu/hu/tudastar/ncpessseg-eloreszamitas) (downloaded: 19 February 2020)
- NAV (2020). List of Employers Without Notification, List of Taxpayers with Unorganized Labour Relations, <https://www.nav.gov.hu/nav/adatbazisok/benemelenet>, (downloaded, March 3, 2020)
- Public Employment Service (PES) (2020). Key Headcount Figures for Active Employment Policy Instruments in 2016, (downloaded: 24 February 2020)
- OTHER INTERNET SOURCES
- Government (2019). Protecting Children is Paramount, <https://www.kormany.hu/hu/ember-eroforrasok-miniszteriuma>, (downloaded: 24 February 2020)

- Abdelalim, A. (2018): Population and fertility by age and sex for 195 countries and territories, 1950–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, 392 (10159), pp. 1995–2051, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32278-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32278-5)
- E. NÉMETH, K. KADÁR, G. KERÉKES, L. TÓTH (2019). Public Investment Promotion and Job Creation Measures. <https://asz.hu/hu/publikacio/kölcsozmanayok-2019-ev>, (downloaded: 24 February 2020)
- Gy. PULAY, K. KADÁR, A. LUKSANDER, N. FÜLÖP (2019). Analysis of the Development of the Activity Rate, SAO-analysis, <https://asz.hu/hu/publikacio/kölcsozmanayok-2019-ev>, (downloaded: 24 February 2020)
- A. TÁRKÁNYI (2008). Some of the Main Factors of the Second Demographic Transition in the Developed World and in Hungary. *Demography*, 51(4), pp. 406–440
- A. TELEGDY (2014). The Spread Effect between Public Sector and Corporate Wages in Hungary. *Economic Review*, Vol LX, May 2013, pp. 555–578, [www.kozgazdasaglep.hu](http://www.kozgazdasaglep.hu) (downloaded from: 19 February 2020)
- G. VARGA (2014). Demographic Transition, Economic Growth and the Sustainability of the Pension System. *Economic Review*, Vol LXI, November 2014, pp. 1279–1318, [EPAA00017\\_kozgazdasagi\\_szemle\\_2](http://epa.niif.hu/pdf/EPAA00017_kozgazdasagi_szemle_2)
- Mária Kopp Institute for Demography and Families (2019-1). Changes in the Number of Planned Children in the 2010s, <https://www.koppmariaintezet.hu/hu/elemszesink> (downloaded: 19 February 2020)
- Mária Kopp Institute for Demography and Families (2019-2), “KINCS” European Family Policy Ranking, <https://www.koppmariaintezet.hu/hu/elemszesink> (downloaded: 19 February 2020)
- Collaboration for the Child and Family-Friendly Hungary Expert Workshop (2018): Our Future is the Child. Additives to the Social Programme of Population Growth I, [https://www.academia.edu/39004545/\\_j%C3%B6v%C5%91nk\\_a\\_gyermek\\_Adal%C3%A9kok\\_a\\_n%C3%A9pss%C3%A9ggyarapod%C3%A1s\\_r%C3%A1rsadalmi\\_programj%C3%A1hoz\\_I\\_Kivonat\\_a\\_tanulm%C3%A1nyk%C3%B6vetb%C5%91l](https://www.academia.edu/39004545/_j%C3%B6v%C5%91nk_a_gyermek_Adal%C3%A9kok_a_n%C3%A9pss%C3%A9ggyarapod%C3%A1s_r%C3%A1rsadalmi_programj%C3%A1hoz_I_Kivonat_a_tanulm%C3%A1nyk%C3%B6vetb%C5%91l), (downloaded: 1 October 2020)
- Central Administration of National Pension Insurance (2016). Portrait of the Hungarian Social Security Pension System, <https://docplayer.hu/9575263-Portre-a-magyar-tarsadalombiztositas-nyugdíjrendszertol-> (downloaded: 19 February 2020)
- LEGISLATION
- FUNDAMENTAL LAW of Hungary (25 April 2011)
- ACT LXXX of 1997 on the Eligibility for Social Security Benefits and Private Pensions and the Funding for These Services
- ACT LXXXI of 1997 on Social Security Pensions
- ACT I of 2012 on the Labour Code
- ACT LII of 2018 on Social Security Contributions
- ACT CXXXII of 2019 on Entitlements to Social Security Benefits and on Funding These Services
- GOVERNMENT DECREE 1798/2019 (23 December) on certain health issues
- STRATEGIES, REPORTS, GUIDES
- Ministry of Interior (2016). Judging Public Employment Among Companies Based on Short-term Labour Market Forecast Data. (downloaded, 12 March 2020)

NOTES

<sup>1</sup> <http://demografia.hu/hu/tudasatar/fogalomtar/62-2> Section 61 (3) of the Labour Code.

varharo-adlages-clettartam

REFERENCES

A. BAYKÓ, A. MARKICS, K. TÓTH, P. VÉKÁS (2015). On the Sustainability of the Hungarian Pension System. *Economic Review*, Vol. LXII, December 2015, pp. 1229–1257, [www.kszemle.hu/content/download](http://www.kszemle.hu/content/download)

K. BOTOS, J. BOTOS (2020). Pension System in the Changing Society. *Public Finance Quarterly*, 2020/1, pp. 7–23, [https://doi.org/10.35551/PFQ\\_2020\\_1\\_1](https://doi.org/10.35551/PFQ_2020_1_1)

M. CSÁTH (2019). Middle-Income Trap or Development Trap and its Budgetary Effects. *Public Finance Quarterly*, 2019/1, pp. 30–50, downloaded: 19 February 2020, [www.penzugyiszemle.hu/pdf/public-finance-quarterly-archieve-articles/middle-income-trap-or-development-trap-and-its-budgetary-effects](https://www.penzugyiszemle.hu/pdf/public-finance-quarterly-archieve-articles/middle-income-trap-or-development-trap-and-its-budgetary-effects)

DAVID F., A. HAVAS, SOLVEIG H., L. JÁNOSKUTI, A. KADOCSA, P. PUSKÁS (2018). Transforming Our Jobs: Automation in Hungary. *McKinsey&Company*. [www.mckinsey.com/Automation-report-on-Hungary-HU-May24](http://www.mckinsey.com/Automation-report-on-Hungary-HU-May24), downloaded: 19 February 2020

L. DOMOKOS (2016). This is How the Positive Spiral of Sustainable Whitingen Can Begin. *Public Finance Quarterly* online, <https://www.penzugyiszemle.hu/fokuszban/igy-indulhat-be-a-fenntarthato-kifehertes-pozitiv-spiralja>, (downloaded: 19 February 2020)

FREUDENBERG, CH., T. BERKI, A. REIFE (2016). A Long-Term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms. Working Paper 2., Magyar Nemzeti Bank Budapest, [www.mnb.hu/content/view/full/115134](http://www.mnb.hu/content/view/full/115134)

J. MAROSI, D. L. MOLNÁR (2018). Mortality of Old-Age Pensioners in 2015. *Statistical Review*, 96(1), pp. 5–26, [www.kszemle.hu/statuszemle-archiv](http://www.kszemle.hu/statuszemle-archiv), (downloaded: 19 February 2020)

J. MONOSTORI (2015). Aging and Retirement. *Journal of Demography* (ed.), Demographic Portait, pp. 115–134

MURRAY, C. J., CALLENDER, C. S., KULIKOFF, X. R., SRINIVASAN, V., ABATE, D., ABATE, K. H., R. GÁI (2017). *With Brought Bacon Creating a Sustainable Pension System*. In Hegyemen, O. (ed.), pp. 192–213

M. HORVÁTH, C. VIDA (2019). The System of Family Benefits in Hungary. SAO analysis, <https://asz.hu/hu/publikaciok/tanulmanyok-2019-ev>, (downloaded: 24 February 2020)

B., KAVTÁNY, ZS. SPÉDER (2017). Beliefs, Misperceptions and Facts about Halting Population Decline, <https://www.socialreflection.org> (downloaded: 19 February 2020)

Z., KOZINSZKY, S. CSÁTORJAI, G. SZ. CSÉPINE, S. RÁBI, M. LADÁNYI, A. PÁL (2006). Analysis of the Number of Abortions in Hungary. *Journal of Hungarian Gynaecologists*, 69(6), pp. 501–514, <https://www.doki.net>, (downloaded: 19 February 2020)

ZS. MAKAY (2018). Family Support, Female Employment. Demographic Portait, <https://www.demografia.hu>, (downloaded: 19 February 2020)

J. MAROSI, D. L. MOLNÁR (2018). Mortality of Old-Age Pensioners in 2015. *Statistical Review*, 96(1), pp. 5–26, [www.kszemle.hu/statuszemle-archiv](http://www.kszemle.hu/statuszemle-archiv), (downloaded: 19 February 2020)

J. MONOSTORI (2015). Aging and Retirement. *Journal of Demography* (ed.), Demographic Portait, pp. 115–134

MURRAY, C. J., CALLENDER, C. S., KULIKOFF, X. R., SRINIVASAN, V., ABATE, D., ABATE, K. H.,

Improving the mental and physical health of the population should be a high priority in domestic health care. Due to the composition of life-reducing factors, the promotion of healthy lifestyles and prevention are key tools for health promotion. In this respect, the introduction of measures to curb smoking has been an important and effective endeavour.

*Research, statistics*

It is of paramount importance to have credible information on which to base public policy decisions. It is a good idea to examine the subjective factors affecting childbearing in research with government background. At the same time, we do not aware of any research based on empirical data on the background, causes and individual drivers of the emigration and re-emigration of the Hungarian population. In addition, demographic projections, as well as risks to the economy and, in particular, to the labour market, justify the availability of detailed and thorough forecasts of how the expenditure of the Pension Insurance Fund is likely to develop. It is important that, in accordance with the strategic importance of the demographic and labour market topic, further research be performed that can also support the planning of government interventions.

*The need for self-care*

A deterioration in the maintenance rate, a possible increase in the retirement age and contributions, even in the face of economic growth, could jeopardize the real value of future pensions. An adequate standard of living in old age for the individual can only be maintained, if they are prepared for it in time and have sufficient reserves in their active age. It is therefore necessary to raise awareness of the need for reserve and accumulation in active generations.

the increase in the activity of the elderly, possibly by the increase of the retirement age. An increase in life expectancy and the deterioration of the dependency rate of the elderly raise pension expenditures, and therefore pose a risk on the sustainability of the pension system. A means of mitigating this risk is when contributors work for longer periods of time. Our study identified a single type of measure that can deliver predictable efficiencies to both labour market supply and curb pension expenditure growth; encouraging old-age activity in addition to, or instead of retirement, and raising the retirement age in a phased manner in line with life expectancy and health life expectancy. A possible example of this is the analysis based on the CSO's forward calculation. If the retirement age is raised by one year every five years from 2025, it will be able to reduce the dependency rate to 36 per cent by 2060, and if the retirement age is raised by one year every ten years from 2030, it will be able to reduce the dependency rate to 47 per cent by 2060. A two-rate gradual increase by the end of the period would mean a retirement age of 69 and 73, respectively.

*Health promotion*

The most important boundary condition for maintaining activity, ability to work and work ethic in old age is not the increase in life expectancy alone, but the increase in the number of healthy life years and the maintenance of biological, psychological and social well-being. Although healthy life expectancy has recently increased in Hungary, it is a warning sign that life expectancy in health is 12-19 years lower than the total life expectancy, and the life expectancy of men in health is four years lower than the current retirement age. According to the CSO forecast, life expectancy could increase to 84-88 years by 2060. It is important that the number of healthy life years also shows a proportional increase.

process, which means the expansion of legal incomes and the contribution base, and the steps to strengthen this will also improve the balance of the pension system. The decline in the working age population over time will lead to a decline in the number of employees in all age groups, even with an improving employment rate. This is a significant risk for both the national economy and the pay-as-you-go pension system, as taxes and contributions paid by active workers may also decrease, meaning that pension expenditure will have to be financed from less income.

### *Wage growth*

Recently, economic and wage growth has also had a positive effect on the pension fund balance. At the same time, the relationship is complex, as the increase in income and the rules for determining pensions also lead to an increase in initial pensions. The economic background to the recent wage growth has been driven primarily by rising labour demand. Pension fund revenues must be based on a healthy structured wage increase that relies primarily on productivity growth.

At the same time, it should be seen that the economic factors supporting the functioning of the pension system can only mitigate the risks to a limited extent. On the one hand, the economic effects are strongly exposed to cyclical processes, and, on the other hand, their influence through economic policy measures shapes the balance of the pension fund only indirectly, with uncertain results. However, the impact of some economic policy measures is limited, the ceiling effect occurs: beyond one point, no further expansion of employment or whitening of the economy is expected.

### *Increasing activity in old age*

The pension risk resulting from the deterioration of the dependency rate and the higher life expectancy can be offset by

of labour on the other. It is a joint aim for women to be involved in the labour market by giving birth and raising children (reproductive work) in order to have active young people in the labour market and, to appear directly in the labour market at present. State support for this dual role is therefore essential. There is a need for forms of support that can, on the one hand, partially replace reproductive work and on the other compensate for temporary withdrawal from the labour market. Such state subsidies are the provision of crèche and kindergarten care and the compensation of the mother's lost wage income for the time during which she performs reproductive work. The quality of state substitutes, as well as the extent and conditions of financial compensations and incentives, significantly influence the extent to which the desire to have children can be fulfilled, to which women are able to have children, raise them and also participate in the labour market. The conditions of Hungarian family support are based on work-related incentives.

### *Employment and productivity reserves*

It improves the balance of the pension fund if there are several contributors in the system. We identified employment expansion and economic whitening as essential components of this. At the same time, the employment rate cannot be expected to expand to the same extent as in previous years, and Hungary's employment reserves are depleted. Reducing regional employment disparities can offer an opportunity to move forward: the development of transport and housing infrastructure, the conscious management of investments, are important tools for this. In addition, there is a large number of women in the labour force who wish to enter the active labour market. The analysis identified the whitening of the economy as a positive

thorough forecasts of how the expenditure of the Pension Insurance Fund is expected to

develop.

In the publication entitled 'Macroeconomic

and Budget Forecast 2019–2023', in the case of the Pension Insurance Fund, the Ministry of Finance plans a balance of 0 for the period between 2020 and 2023, after a pension expenditure of HUF 3,510.1 billion and a deficit of HUF 127 billion for 2019. On the other hand, the Ministry of Finance calculates increasing amounts for the support of social security funds from year to year: By 2020 HUF 628 billion, by 2021 HUF 973 billion, by 2022 HUF 1,171.8 billion, by 2023 HUF 1,305.6 billion. The forecast does not detail the figures for the Pension Insurance Fund and the Health Insurance Fund within the social security funds.

Comprehensive long-term planning with human, economic and social resources affecting the sustainability of the pension system is taking place at the strategic level in the 2013 National Sustainable Development Framework Strategy. The risks identified by the analysis are presented in detail in the context of the framework strategy. The framework strategy for risk management also sets out the goals and objectives of central and local government measures, in addition to the goals and objectives related to families and the individuals, businesses, and small communities, civil society organisations and religious communities.

## SUMMARY, CONCLUSIONS

The results of the analysis show that the population of Hungary will continuously decrease until 2060, and its age composition will also be unfavourable: while fewer people will be born year by year, life expectancy will increase, and there will be more and more elderly people in the population. The ratio

of those active in the labour market to those entitled to pensions i.e., the dependency rate will deteriorate. This poses a risk to the sustainability of domestic economic growth, the balance of the pension fund and, indirectly, imposes increasing burdens on the budget. The negative economic consequences of the deterioration in the ratio of active to inactive people can be mitigated by conscious and well-planned measures, and its consequences can be mitigated.

The analysis identified the following demographic, economic and pension risks, as well as the following priorities and intervention options.

### Births

An important component of the deterioration in the dependency rate is the reduction in the number of births. Due to the decrease in the number of women of childbearing age, the population of Hungary will continue to decline, even with a moderate increase in fertility. A significant increase in the fertility rate and the achievement of a sustainable fertility rate of 2.1 are unlikely according to recent fertility data. However, even such an increase in fertility would be accompanied by a declining population. In order to mitigate the population decline and to avoid further deterioration, it is essential to maintain and, if possible, increase the current fertility rate. State efforts in this respect are justified. It follows that a family policy aimed at increasing fertility is absolutely necessary, but not in itself a sufficient element in reducing economic and pension risks.

### Supporting the dual role of women

Women participate in economic and social processes in two ways. Directly as part of the labour force on the one hand, and as a producer



emphasized in particular that it is important to take into account the development of life expectancy, but especially life expectancy in health, when raising the retirement age.

*Life expectancy, incomes*

As the life expectancy of pensioners increases, pension expenditures will grow at a similar rate. The increase in income is accompanied by an increase in subsequent pension expenditure, as pensions are normally determined on the basis of income in accordance with the provisions of Act LXXXI of 1997. Those with low earnings and thus lower pensions are expected to live for less time than those with higher earnings and thus higher pensions (Marosi, Molnár, 2018). Thus, the size of incomes not only influences pension expenditure through the determination of the amount of the pension, but also plays a role in increasing life expectancy. The resulting risks can be offset by a proportionate consideration of the amount of income in the rules for determining and increasing pensions.

*Rate of pensions*

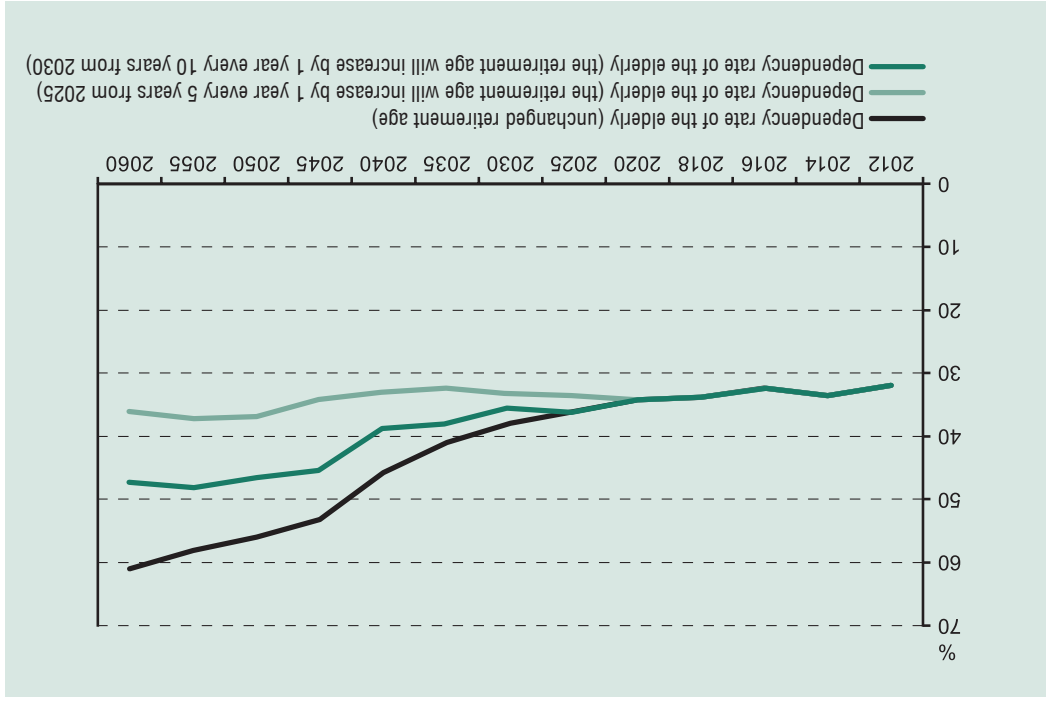
In Hungary, the purchase value of pensions is ensured by inflation-adjusted indexation. In the recent period of economic prosperity, when wages grew better than inflation, the inflation-following rise in pensions lagged behind real wage growth. As a result, the replacement rate in Hungary, expressed as the ratio of the average pension to the net average wage, fell from 67 per cent in 2015 to 53 per cent in 2019. To offset this, the government has introduced a pension premium that goes to retirees when GDP growth exceeds 3.5 per cent. Between 2017 and 2019, pension premiums accounted for 0.9 per cent, 1.2 per cent, and 1.4 per cent of total retirement benefits, respectively. In addition, pensioners receive ad hoc benefits (food and housing expense vouchers); these represented an annual pension increase of 0.7 per cent in 2018 and 0.7 per cent in 2019. To offset this, the government has introduced a pension premium that goes to retirees when GDP growth exceeds 3.5 per cent. Between 2017 and 2019, pension premiums accounted for 0.9 per cent, 1.2 per cent, and 1.4 per cent of total retirement benefits, respectively. In addition, pensioners receive ad hoc benefits (food and housing expense vouchers); these represented an annual pension increase of 0.7 per cent in 2018 and 0.7 per cent in 2019.

**Government planning of pension expenditures**

The Pension Insurance Fund, which forms Chapter LXXI of the central budget, was established with the aim of directly comparing the expenditures to be spent on pension insurance benefits and the revenues specifically intended to cover them (ONYF (Central Administration of National Pension Insurance), 2016). In order to have well-founded calculations of planned pension expenditures in the medium and long term, it is essential not only to know the number and expected age of projected pensioners, but also the entitlement data (length of service and earnings) of future pensioners managed by the Hungarian State Treasury.

Demographic projections, as well as risks to the economy and, in particular, to the labour market, justify the availability of detailed and

Source: CSO STADAT 2.5.21, 2.1.6, 2.1.13, interactive population pyramid, own calculation and editing



### DEVELOPMENT OF THE DEPENDENCY RATE OF THE ELDERLY WITH POSSIBLE INCREASES IN THE RETIREMENT AGE (%)

Figure 10

Gradually raising the retirement age will reduce the dependency rate of the elderly, while the number of retired age people will decrease and the number of active people will increase. Raising the retirement age properly planned in advance can even result in a 'horizontal' dependency rate for the elderly. It should be

the future life expectancy can be forecast. *Figure 10* shows the expected evolution of the dependency rate of the elderly, if the retirement age were to increase approximately in proportion to life expectancy, by one year every five years from 2025 and, by one year every ten years from 2030.

health, taking into account the trends in the parallel development of life expectancy and healthy life expectancy, an increase similar to

the future development of life expectancy in 2030 and 2060. The CSO has no forecasts for women and by 8.1 years for men between 2018 and 2030, and by 6.3 years for men and by 4.1 years for women and by 3.2 years for women. According to the CSO's forecast, life expectancy will increase economic developments. According to the tool that can be planned independently of life expectancy in health, is a counterbalancing life expectancy, but most importantly to life raising the retirement age in proportion to increasing the number of active years, including *Increasing the number of active years*

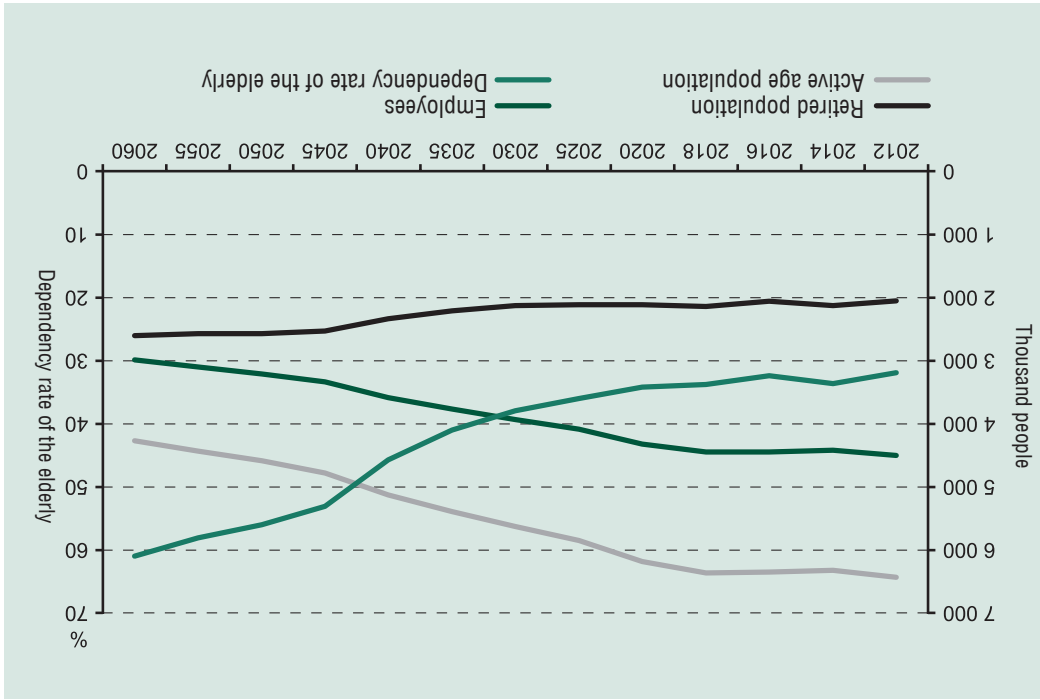
Other factors influencing the development of pension expenditure

from 62 to 65 between 2014 and 2021. As a result, the economic activity of the affected age group - those born between 1952 and 1958 (mostly Rátkó children) - is prolonged with their subsequent retirement. In January 2019, the number of recipients of old-age pension in its own right was 2,032,000 (CSO, 2019). Entitlement to pension can be acquired not only in one's own right, but also in the event of the death of a relative (spouse, child or parent). In January 2019, about 66,000 people received widows and parental pensions, and 59,000 received orphan's benefits (CSO, 2019).

Figure 9 shows that the number of retired people is not expected to change significantly between 2020 and 2030, mainly due to the fact that fewer people were born between 1956 and 1974 after the Rátkó era. After 2030, the number of people of retirement age is expected to increase gradually by 20 per cent, by 2060, with a retirement age of 65 years. Figure 9 also shows that the working age population is expected to decline more sharply after 2018, due to the retirement of Rátkó children and the order of magnitude lower birth rate after 1956. A larger decrease in the number of active people is expected between 2040 and 2050 when the Rátkó grandchildren retire. The dependency rate of the elderly is rising: while in 2020 there will be 34 people of retirement age per 100 people of working age, by 2060 the figure will go up to 61.

Figure 9

**DEVELOPMENT AND EXPECTED DEVELOPMENT OF THE NUMBER OF PENSIONERS, PEOPLE OF ACTIVE AGE, THE EMPLOYED AND THE DEPENDENCY RATE OF THE ELDERLY (CALCULATED WITH THE CURRENT RETIREMENT AGE)**



Source: CSO STADAT 2.5.21., 2.1.6., 2.1.13., interactive population pyramid, own calculation and editing

Table 3

**REVENUES (%) AND MAIN REVENUES AND EXPENDITURES OF THE PENSION INSURANCE FUND (HUF BILLION)**

	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Title
		19.5	22	27	27	27	27	27	Social contribution tax rate (%)
	19.5%; From 1 July: 17.5%								
	70.2	79.5	71.6	79.4	85.5	96.3	100.0	88.9	Part of the social contribution tax due to the Pension Fund (%)
	3,346.3	3,286.4	2,982.2	3,079.5	3,074.6	3,119.0	2,978.1	2,649.2	Contribution revenues, (HUF billion)
	29.7	60.6	208.0	0.0	0.0	0.0	24.7	101.5	Guarantee and contribution to benefits
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Budget contributions
	7.1	6.6	6.0	7.6	6.4	2.8	10.0	12.1	Other revenues
	0.04	0.018	0.01	0.011	0.007	0.005	0.002	0.002	Asset management income
	0.0	0.0	4.6	4.4	2.9	2.7	2.4	2.7	Revenues of pension budgetary agencies
	3,383.2	3,353.7	3,200.9	3,091.5	3,084.0	3,124.5	3,015.2	2,765.5	Pension Insurance Fund budget revenue total
	3,510.7	3,353.7	3,205.6	3,077.4	3,078.9	3,118.9	3,015.2	2,836.3	Pension Insurance Fund budget expenditure total
	3,503.3	3,347.4	3,172.1	3,054.5	2,989.0	2,916.3	2,839.5	2,643.2	Of which pension expenditure
	-127.6	0.0	-4.8	14.1	5.1	5.7	0.0	-70.8	Budget balance of the Pension Insurance Fund

Source: Act LIII of 2018, budget laws, balance sheets of Treasury Social Security Funds, own calculation and editing

is also a condition for the old-age pension in its own right. As of 1 January 2012, not only the revenue side of the social security pension system was transformed, but also the expenditure side. From 2012, an old-age pension in own right can only be established or paid to persons of retirement age. An exception to this is pensions for women based on 40 years of entitlement. The various early old-age pensions established before 2012 for persons below the retirement age have been transformed into pre-retirement benefits, which are further received as old-age pensions when the retirement age is reached. The reform of the benefit system has increased the transparency, predictability and sustainability of the Pension Insurance Fund in terms of expenditures.

The change in the number of retired people is that the retirement age will increase gradually

The annual change in the portion of the social contribution tax due to the Pension Insurance Fund has shaped the Pension Insurance Fund's wage contribution revenues and revenues from other contributions. There was no deficit at the Pension Insurance Fund in the period between 2013 and 2016 as well as in 2018. Between 2012 and 2013 and 2017 and 2019, the Pension Insurance Fund also received a budget contribution entitled 'Guarantee and contribution to benefits'. The rate of the social contribution tax, its part due to the Pension Insurance Fund and the budget contribution received under the title 'Guarantee and contribution to benefits' have a decisive influence on the development of the revenues of the Pension Insurance Fund. In terms of the three main factors, the funds' revenues developed favourably in 2019, with contribution revenues and other contributions increasing due to a rise in the number of employees and the income on which the contributions are based. Contrasting revenues with pension expenditures, in 2019 the Pension Insurance Fund closed with a deficit of HUF 127 billion. The deficit of the fund in 2019, which is significantly higher than a year earlier, can be attributed to planning reasons. The deficit was also adversely affected by an increase in pension expenditure of about 4.7 per cent compared to the previous year, which was 1.3 percentage points higher than the inflation-adjusted pension increase. The deficit of the Pension Insurance Fund increases public debt.

**Development of pension expenditure**

By population of retirement age, we basically mean the population entitled to social security benefits or a pension, based on age. In addition to meeting the required retirement age, the existence of the required length of service

Measures to improve the pension system. Efficiency of controls included online cash registers and the EKÁER system (Electronic Public Road Trade Control System) which, in addition to corporate tax, value added tax, also increased personal income tax and employee contributions and social contribution tax revenues.

On 3 March 2020, 5,097 employers were included in the list of employers employing people without notification, published by NAV and 402 in the list of taxpayers with irregular employment relationships. The number of inactive people classified in other categories was 243,200 in 2019, which makes it probable that the number of people earning income in the hidden economy may be much higher than in the detected cases.

## DEVELOPMENT OF REVENUES AND EXPENDITURES OF THE SOCIAL SECURITY PENSION SYSTEM

### Revenues of the social security pension system

The Hungarian social security pension system has undergone a number of significant changes in recent decades. The last major change, which affected not only the tax and contribution rates determining the amount of its revenue, but also the system, took place in 2011, when compulsory contributions to private pension funds were terminated. From 1 January 2012, the mandatory social security pension system has been a purely pay-as-you-go system. It is financed from employers' contributions and the part of employers' social contribution tax specified in the laws on the annual central budget. The rate of social contribution tax paid by the employer has been gradually reduced from 2017 (*Table 3*).

given country. The growth of this indicator in Hungary was significantly higher than the EU average (Good State and Governance Report, 2018). This is mainly due to the fact that the average wages in Hungary reach one third of the average wages of the EU average (Eurostat, 2018).

However, measuring productivity is complicated by the transfer pricing phenomenon. Global companies optimise their taxation in their cross-border activities through artificial pricing between their individual companies. For this reason, their results in individual countries, and ultimately GDP, may be distorted (Csath, 2019), so the counter, output, does not reflect reality in the calculation of labour productivity.

Actual labour productivity is mostly determined by the technological modernity of jobs and work equipment (level of digitisation), the education of employees, the length of value chains, the management of companies, and the economic structure (Kaiser, 2018). Further wage growth may be hampered by the fact that real labour productivity growth is lagging behind the growth rate of wages.

### Automation, robotisation

Technological development is expected to play an increasing role in productivity, employment and income developments. According to a study by McKinsey & Company (David et al., 2018) on the effects of automation, the world economy and labour markets. Hungary is one of the countries in the EU with the largest potential for automation due to the sectoral composition of the economy.

The last column of Table 2 shows the automation potential of certain sectors of the Hungarian economy. Using the existing technologies, about 49 per cent of the working hours in Hungary could be automated. Automation

can increase GDP while simultaneously increasing productivity and reducing labour shortages (David et al., 2018). Many domestic organisations, including the SAO and the MNB, regularly draw attention to the possibilities of automating operational processes, including in the field of public administration or capital markets (MNB, 2019).

In the case of automation and robotisation, a decline in employment can be a risk if the acquisition of new technologies is difficult for domestic workers. As a result, the role of training and education institutions will be increasingly decisive for the future.

### State involvement

#### *Income and wage policy*

The role of the state in shaping labour income is limited in an economy based on market competition. The state can have a direct effect by setting a minimum wage as well as public sector wages (Telegdy, 2014). Between 2010 and 2019, wages in the private sector increased more than in the public sector, so it was more the private sector that drove up public sector wages.

Indirectly, reducing taxes and contributions, in addition to raising incomes, also has a whitening effect on the economy, as it increases the willingness to pay taxes. However, the possibility of reducing tax and contribution rates is severely limited, as the collected tax and contribution revenues cover public expenditures, including the social security fund, so it is important that tax and contribution reductions take place in a sustainable way (Domokos, 2016).

#### *Government revenue, economic whitening*

The hidden or black and grey economy means a loss of tax and contribution revenue for the central budget, and also for the social security

Table 2

**NUMBER OF EMPLOYEES, AVERAGE GROSS MONTHLY WAGES BY INDUSTRY IN 2019, THEIR CHANGE COMPARED TO 2010, AND AUTOMATION POTENTIAL FOR SECTORS**

Automation potential (%)	Average monthly gross wages of full-time employees		Number of employee		Sector
	Change 2010-2019 (%)	in 2019 (thousand HUF)	Change 2010-2019 (%)	in 2019 (thousand persons)	

56	+104	293.2	-4	73.3	Agriculture, forestry, fishing
62	+85	433.7	+1	4.1	Mining and quarrying
64	+95	391.9	+19	714.1	Manufacturing
52	+66	603.0	-6	23.7	Electricity, gas, steam supply and air conditioning
52	+77	343.6	-1	43.9	Water management, waste management
47	+88	287.9	+32	156.7	Construction industry
53	+85	342.8	+16	399.2	Trade, car repair
59.0	+72	345.1	+19	220.0	Transportation, storage
55	+95	239.6	+37	115.2	Accommodation services, hospitality
35	+69	623.5	+37	91.2	Information, communication
35	+54	665.4	-6	63.5	Financial and insurance activities
43	+71	312.4	+5	30.7	Real estate transactions
41	+71	507.7	+69	127.1	Professional, scientific and technical activities
54	+110	306.2	+43	191.8	Administrative and support service activities
37	+82	442.4	+3	270.6	Administration, defence; compulsory social security
23	+71	334.9	+9	290.6	Education
35	+74	247.2	+16	302.9	Human health and social care
39	+104	366.8	+19	43.1	Arts, entertainment, leisure
43	+104	305.8	+12	23.9	Other services
49	+82	367.8	+18	3 185.7	National economy

Source: CSO STADAT 2.1.35, 2.1.38; David et al., 2018; SAO calculation and editing



## INCOME, PRODUCTIVITY, ROBOTISATION

### Income

In addition to the population and the number of employees, the size of incomes is decisive in the operation and sustainability of the social security pension system.

The size of incomes is mainly determined by the processes of the economy, including the demand-supply relations of the labour market (*Table 2*).

The average monthly gross earnings of employees increased in all sectors of the economy. The increase in incomes is mainly due to the increase in demand for labour. The expansion of employment and investment by the growing stock of capital leads to an expansion of production and, through it, incomes (Major, 2020).

At the end of 2019, domestic employers struggled with a labour shortage of about 200–250 thousand people (MGYOSZ, 2019). Due to the declining population, a further increase in labour shortages is a real risk even for the unemployed, as the qualifications and geographical location of the unemployed do not necessarily correspond to the demand for workforce.

### Labour productivity

Increasing labour productivity can be the basis for higher incomes. Labour productivity is measured by a number of indicators. Actual labour productivity equals the GDP divided by the number of employees. In the case of Hungary, this increased by 5.5 per cent between 2010 and 2018, which is lower than the 6.5 per cent increase of the EU average (CSO SDI, 2019). The wage-adjusted productivity indicator also takes into account the labour costs at which value added is produced in a

estate prices, are significantly higher in the settlements providing (more favourable) job opportunities, especially in Budapest.

### *Job search support, training*

The reform of the system of assistance and job-search benefits from 2010 onwards contributed to the increase in activity. Based on the measures, the employment of the long-term unemployed and the low-skilled and disadvantaged, who were excluded from benefits, primarily strengthened the number of public employees (Kádár et al., 2019). The combined decline in the number of public employees and unemployed people indicates that those who were previously inactive are able to enter the primary labour market with the mediation of the state.

The state can also actively influence labour demand through tax incentives for enterprises, which have improved the situation of employees with small children and older workers (Kádár et al., 2019). These benefits, in turn, mean a loss of taxes and contributions to the state, and the revenues of the social security pension system decrease with the amount of the benefits. The employment of pensioners was supported by tax and contribution reductions granted to them from 2019 onwards. In their case, the limiting factor is mainly their previously discussed state of health. Various trainings are an active employment policy tool for increasing the level of economic activity and employment. Based on the summary of the PES, 31,000 people received training to promote employment in 2015, and 23,000 in 2016 (PES, 2016). In a broader sense, the entire state-funded education system is also part of employment policy. Maintaining and developing the current level of employment and further promoting the appearance of the inactive on the labour market justify the strengthening of the role of training subsidies and the education system.

5.2 per cent among workers aged 15–64 in 2018, in the case of Hungary the same ratio is only about 2.3 per cent (Eurosstat, 2020), i.e., there is room for manoeuvre in the spread of working from home in Hungary, which may even manifest itself in an increase in employment. The spread of flexible working at home, may contribute not only to the employment of women raising children but also to the increase in the birth rate.

The government also promotes the spread of atypical forms of employment with a number of financial incentives. In 2018, GINOP wanted to encourage the expansion of flexible employment, including part-time and telework, by announcing an EU call for proposals under code number 5.3-2-16 for HUF 8.4 billion. Under the gyed-extra (childcare benefit extra) introduced in 2014, the full amount of gyed can be paid also to women in part-time jobs.

**The role of the state**

*Job creation, investment policy*

The increase in employment is primarily due to the growth of the economy, and the state has also helped to expand employment by supporting job-creating investments. In the period between 2010 and 2017, the state supported job-creating investments with approximately HUF 255.5 billion, thanks to which nearly 35,000 new jobs could be created. (Kádár, Kerekes, Tóth, 2019).

Transport that enables workers to reach their workplace has a greater role to play within each specific geographical area (region). The state also indirectly supports the expansion of employment by developing the road network or public transport. Internal migration, as an opportunity to respond to unemployment, is weakened by the fact that the costs of living, including primarily real

inactive work in the black or hidden economy. This is also detrimental to the social security pension system, as those involved do not pay taxes and contributions, but may be entitled to the amount of the minimum pension or other benefits.

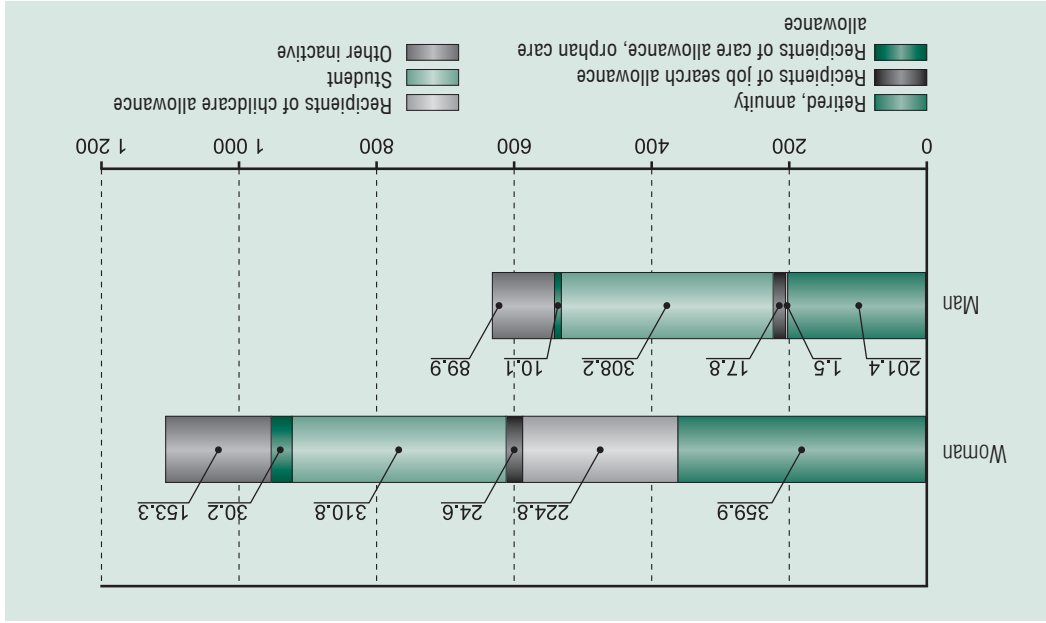
Unconventional (or flexible, atypical) forms of employment, such as teleworking, home office, flexi time, part-time work, can be a means of integrating several previously inactive groups with special life situations (mothers with small children, the elderly, home care workers) into the labour market.

On the labour supply side, part-time work makes it easier to reconcile childcare, home care i.e., housework in general, and market work. Part-time work can help mothers with young children to be mothers and work at the same time. This tool can have a positive effect on both employment and having children. Between 2010 and 2019, the number of part-time employees in Hungary fluctuated between 219,800 thousand and 233,400. Within the number of part-time employees, the ratio of women decreased from 64.1 per cent to 60.9 per cent between 2010 and 2015, then increased to 65.4 per cent by 2019 (CSO STADAT 2.1.11.).

The part-time employment of mothers with small children is facilitated by the provision of the Labour Code introduced in 2012 and providing additional benefits in 2019, according to which employers must amend the employment contract based on the employee's proposition to part-time work covering half of the regular daily working time until the child reaches the age of four, or the age of six in the case of parents with three or more children.<sup>2</sup> This provision essentially makes the use of part-time work conditional on the mother's unilateral decision.

Both home and telework can help with employment. In the EU, the proportion of workers regularly working from home was

Source: CSO, 2020, own edited



**NUMBER OF ECONOMICALLY INACTIVE PERSONS AGED 15-64 BY REASON OF THEIR ABSENCE FROM THE LABOUR MARKET IN 2019 (THOUSAND PEOPLE)**

Figure 8

Women's economic activity lags significantly behind that of men. One reason for this is that women typically stay at home after giving birth, and another reason is the higher number of retired women living on an annuity. Before reaching the retirement age, women can also receive an old-age pension in their own right on the basis of an entitlement period of 40 years. In 2019, about 159 thousand women opted for such pension (CSO, 2019). The women's preferential pension benefit seeks to make it easier for them to take on family and work responsibilities. However, the higher life expectancy of women than that of men does not justify maintaining this type of benefit. The other category included a total of 243,200 people. There are almost twice as many women in the other category, which may be due their staying at home as dependents, "housewives". Some of the economically

economically inactive is shown in Figure 8. It follows from the low number of the unemployed that there is more and more room for the economically inactive to increase the number of the employed. In its government bulletin on public employment, the goal of public employment is the successful return and entry of public employees into the primary labour market (government, 2020-2). The number of public employees cannot be fully taken into account as a reserve in the primary labour market, as mobility, inadequate qualifications (Ministry of Interior, 2016) and health status are significant disadvantages for many. The composition of the number of economically inactive is shown in Figure 8. STADAT 6.2.11.1). cent, Southern Great Plain 3.7 per cent (CSO 5.7 per cent, Southern Transdanubia 5.4 per cent, measured in Q4 2019, occurs in some geographical areas: Northern Great Plain

are not favourable in meeting labour demand. In addition, as the health and economic crisis caused by the Covid-19 virus has highlighted, favourable developments will not last forever as they are exposed to cyclical processes in the national economy.

*Labour reserve*

Employment can be further increased primarily by promoting the employment of the labour reserve, and secondarily by increasing the participation of the inactive in the labour market.

In determining the potential labour reserve, the CSO takes into account the underemployed and the unemployed among the economically active within the population aged 15–74 (Figure 7).

Within the labour reserve, the unemployed represented the highest share. Their number decreased to 155.2 thousand by Q4 2019 (Table 1). Unemployment below 3.3 per

hand, as part of social policy, the restrictions on early retirement, the transformation of the care system and rehabilitation for the disabled, and the tightening of income replacement benefits for those of active age are also among the reasons.

In the case of women in childcare, the average length of time off due to having a child has decreased as a result of measures to encourage them to return to the labour market as soon as possible. In the case of the 15–19 age group, the lowered age limit for compulsory schooling can be mentioned as a reason (Kádár et al., 2019). Unemployment is higher than average in the 14–29 age group, with the largest decline between 2010 and 2019.

The development of labour market indicators is a favourable process for the social security pension system. In the longer term, however, demographic trends with low birth rates, low average ages and poor mortality rates

**COMPOSITION OF THE LABOUR RESERVE IN Q1-Q4 2019 (THOUSAND PEOPLE)**

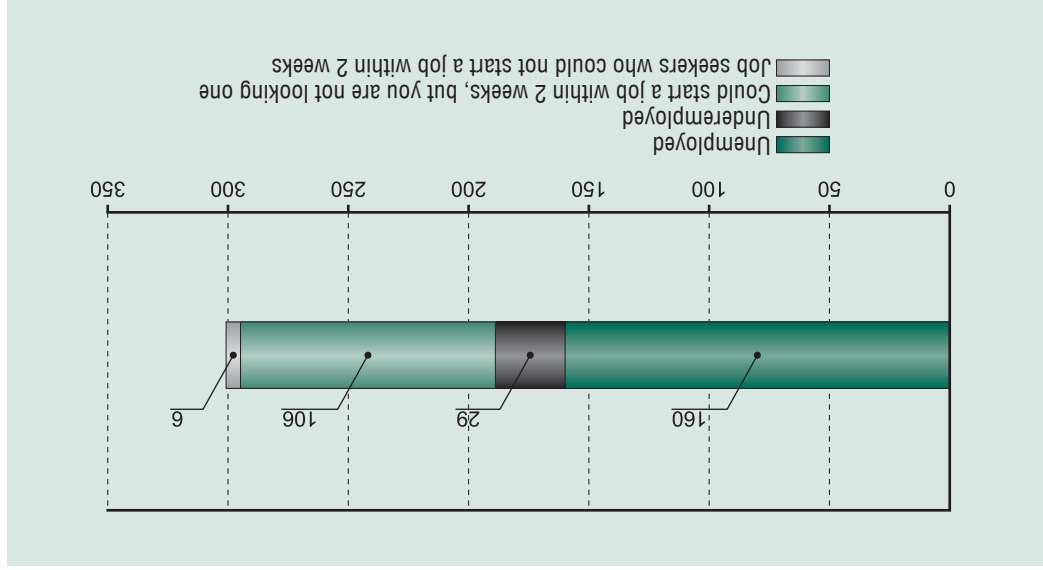


Figure 7

Source: CSO, 2020, own edited

**INDICATORS OF THE LABOUR MARKET IN Q4 2019 BY AGE GROUP AND THEIR CHANGE SINCE Q4 2010**

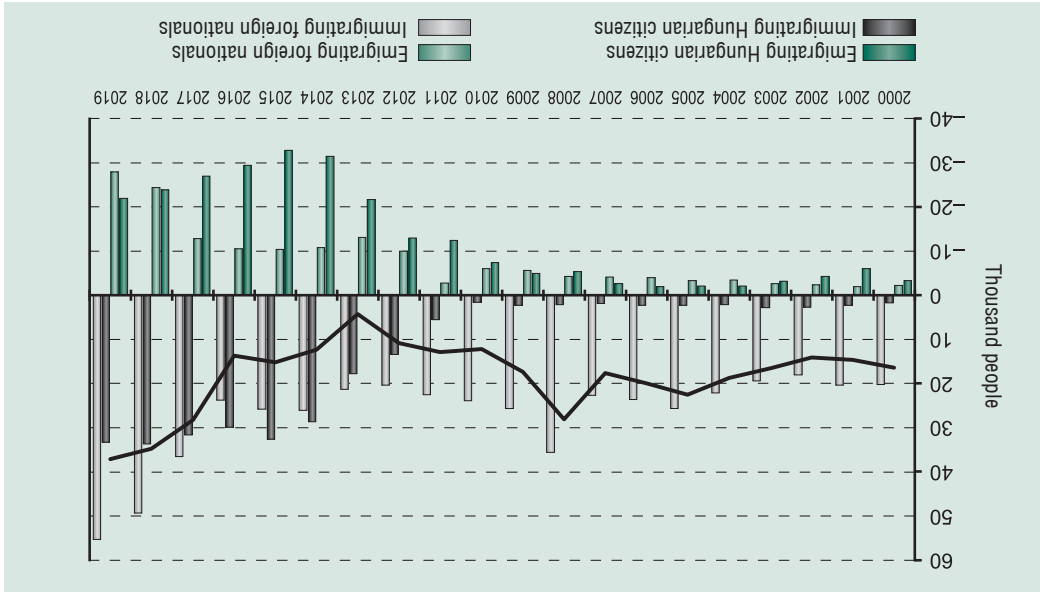
Table 1

Age groups (years)	Population (thousand people)	Change in population 2010-2019 (%)	Active workers (thousand people)	Change in active workers 2010-2019 (%)	Activity rate (%)	Activity rate 2010-2019 (percentage points)	Employees (thousand people)	Change in employees 2010-2019 (%)	Employment rate (%)	Employment rate 2010-2019 (percentage points)	Unemployed (thousand people)	Change in unemployed 2010-2019 (%)	Unemployment rate (%)	Change in unemployment rate 2010-2019 (percentage points)
15-19	475.4	-18	37.7	+53	7.9	3.7	28.2	+102	5.9	3.5	9.6	-11	25.3	-18.2
20-24	529.1	-14	288.3	+5	54.5	9.5	258.0	+23	48.8	14.4	30.3	-53	10.5	-13.0
25-29	614.3	-3	500.5	+2	81.5	4.4	478.1	+12	77.8	10.7	22.4	-65	4.5	-8.5
30-34	607.6	-20	499.2	-17	82.1	2.9	485.6	-11	79.9	8.6	13.6	-78	2.7	-7.3
35-39	648.8	-18	557.2	-15	85.9	3.1	542.5	-9	83.6	8.4	14.7	-75	2.6	-6.4
40-44	832.7	+19	748.0	+26	89.8	5.1	728.5	+36	87.5	10.8	19.6	-65	2.6	-6.9
45-49	737.2	+19	674.7	+30	91.5	7.8	657.4	+40	89.2	13.6	17.4	-65	2.6	-7.1
50-54	651.1	0	573.5	+16	88.1	11.7	559.1	+24	85.9	16.7	14.4	-69	2.5	-6.9
55-59	564.2	-25	428.3	-2	75.9	18.2	421.2	+6	74.7	22.1	7.1	-82	1.7	-7.2
60-64	650.0	+3	284.5	+238	43.8	30.4	279.2	+249	43.0	30.2	5.3		1.9	
65-69	632.0	+23	62.1	+148	9.8	4.9	61.3	+146	9.7	4.8	0.8			
70-74	472.8	+14	20.8	+233	4.4	2.9	20.7	+247	4.4	2.9	0.1			
Összesen	7 415.0	-3	4674.8	+11	63.0	8.1	4519.6	+20	61.0	12.0	155.2	-66	3.3	-7.5

Source: CSO STADAT. 2.1.4., Own edited and calculation

Figure 6

**NUMBER OF HUNGARIAN AND FOREIGN CITIZENS EMIGRATING AND IMMIGRATING FROM AND TO HUNGARY AND THE DEVELOPMENT OF THE IMMIGRATION GAP**



Source: CSO STADAT 1.10., 1.11., 1.12., 7.16., CSO, (2017), own edited

**LABOUR FORCE AND EMPLOYMENT TRENDS**

**Economic activity**

Social security pensions are paid from the tax and contribution payments of employees present in the labour market. The quantitative composition of the supply side of the labour market (potential workers) is primarily shaped by demographic processes, and the demand side (employers looking for labour) is shaped by economic processes (*Table 1*).

**Labour market activity**

Between 2010 and 2019, favourable developments took place in the labour market. The number of active people increased by 11

per cent and the number of employed by 20 per cent, while the number of unemployed fell by two-thirds. The activity and employment rates increased in all age groups and the unemployment rate decreased in all age groups.

The activity and employment rates increased the most - by more than 30 percentage points - in the 60-64 age group, which is clearly due to the gradual increase of the retirement age to 65 years. There is also a significant increase in the employment of people over 65. It is also due to the fact that from 2019 pensioners are exempt from paying contributions and the employer is exempted from paying the social contribution tax on the pensioner employees (Act LXXX of 1997). For the other age groups, the expansion can be explained on the one hand by the expansion of public employment, and by the increase in employment and higher incomes (Kádár et al., 2019). On the other

number of active years in the labour market, voluntary work in addition to retirement, and the extension of the retirement age are means of maintaining the balance of the pension system. From this point of view, it indicates a risk that, while life expectancy in health in Hungary is rising at a slow pace, it does not reach even the retirement age of 65. This limits any possible further increase of the retirement age.

In Hungary, despite showing a declining trend the standard mortality rate per 100,000 inhabitants related to smoking (387.3) and alcohol consumption (83.8) was still well above the EU average in 2014 (smoking: 171.7; alcohol: 52.8; CSO SDI, 2019). These figures indicate that there is still plenty of room for manoeuvre and responsibility for both the state and the citizens of the state in developing a healthy lifestyle for the population.

The state has a number of tools at its disposal to improve the health of the population. The state can encourage a healthier lifestyle not only through means of communication, but also by setting excise tax rates on alcohol and tobacco products. With the development of medicine, the readiness of the health care system plays a role in the development of life expectancy and life expectancy in health (Good State and Governance Report, 2018).

Prolonging the healthy life expectancy of citizens is an essential condition for the sustainability of the domestic pension system.

## Emigration and immigration

In 2018, 65 per cent of those who returned were younger than 40 (CSO, 2018). Among the complex reasons for the return of emigrants, the improvement of domestic income opportunities and the strengthening of the domestic family support system may also play a role.

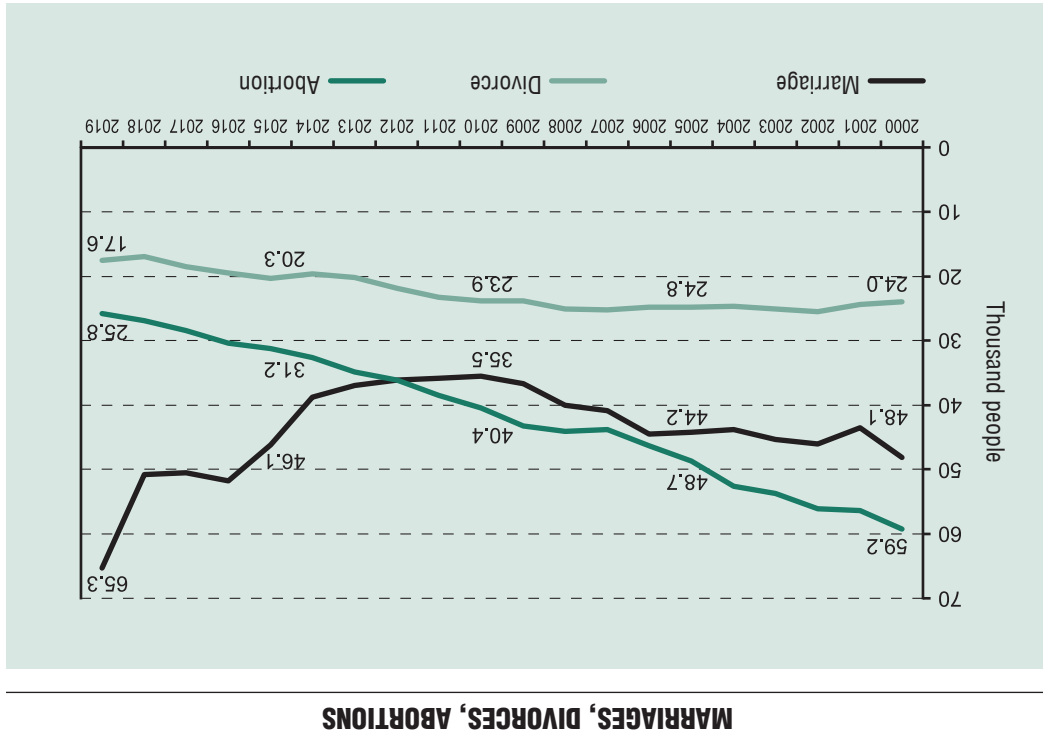
In 2011, 3.9 per cent, in 2019 5.8 per cent of the Hungarian population was born abroad. (CSO SDI, 2019). From 2010, Hungary has granted dual citizenship to those who profess Hungarian nationality abroad, which will also help them settle in the motherland and find a job on the labour market.

By 2016, about 4 per cent of our compatriots took advantage of the free movement of labour within the EU (CSO, 2016). Due to the free movement of labour within the EU, the measurement of international





Figure 4



Source: CSO STADAT 1.1., own edited

between 2011 and 2016. The positive effects expected from the large-scale family and home support system are slowly unfolding, also based on international experience (ÖGYCSM, 2018).

### Life expectancy

#### Life expectancy at birth and life expectancy in health

Life expectancy shows the life chances of the children born; it is one of the most important indicators of the level of development and civilization of the society (CSO Facts and Data), which also determines how long the elderly are entitled to a pension. Although life expectancy is steadily increasing (Figure 5), it is about 5 years below the EU average (CSO SDI, 2019).

benefits, tax and contribution benefits and family support services). Within cash benefits and tax and contribution benefits, primarily work-based benefits (linked to a fixed-term insurance relationship) increased by almost 75 per cent between 2010 and 2018. From 2019, new elements were added to the family support system, including an interest-free baby expecting loan and a family car discount. In the 2020 budget, some elements of the family support system represent about HUF 2,228 billion (government, 2019). The Hungarian family support system is outstanding among European countries both in terms of its share of GDP (Makay, 2018) and complexity (KINCS, 2019-2). The strengthening of the family support system has had an impact on births, as shown mainly in the increase in the fertility rate

of the 1920s and early 1930s, with moderately rising fertility (CSO, 2011).  
 In Hungary, about 20–25 per cent of couples intending to have a child have infertility problems. The number of children born as a result of infertility treatment is about 4 per cent of the annual birth rate. Approximately two thousand test-tube babies are born each year, and according to experts, this number can be as high as three thousand five hundred depending on budget contribution (Káli, 2017).

*Education, value structure, desire to have children*

An important component of the decline in the birth rate since the 1960s was the increase in the level of education and the emergence of tools by which women could regulate their own fertility (Murray et al., 2018; Tarkányi, 2008).

In addition to the fertility rate, various components of lifestyle are also determining factors, such as changes in family formation habits, increase in the number of years spent in school, family models, transformation of life philosophies, job insecurity of young people and difficulties in creating a home (Horváth, Vída, 2019).

The Ministry of Human Capacities has set up a special research institute (Mária Kopp Institute) to study the complex lifestyle and set of values factors of the demographic problem. According to their survey, the ideal number of children is 2.4, while the planned number is 2.12. The reasons for the difference between the plans and the actual number of children are complex, the lack or insufficiency of a lasting partner relationship is just as much a reason as the lack of financial conditions (KINCS, 2019-1).

*Marriage, divorce, abortion*

In addition to the number of births, the number of marriages, divorces, and abortions also has an impact on fertility (Figure 4).

Between 2010 and 2019, all three indicators were favourable. The number of abortions has dropped by about 60 per cent. As a possible complication, abortion increases the risk of secondary infertility and premature birth (Kozinszky et al., 2006), so a decrease in the number of abortions may also mean an increase in fertility. The higher increase in the number of marriages may have been due to the fact that from 2015 the couples in their first marriage were eligible for a tax credit (HUF 5,000 per month) for 24 months, and from the second half of 2019 the “young” married couples can apply for a baby expecting loan (HUF 10 million).

*State aid*

Women participate in economic and social processes directly as part of the workforce and as mothers and “reproducers” of the future labour force. As the goal is for the woman to reproduce the future workforce as well as to participate in the operation of the economy as a part of the workforce, the role of the state is an important factor. In order to support the dual role of women, there is a need for state substitutes that can, on the one hand, replace women’s reproductive and child raising work (nursery, kindergarten care) and, on the other hand, compensate for temporary withdrawal from the labour market [baby-care allowance (CSED), childcare allowance (GYES) or childcare benefit (GYED)]. In child raising the parent can also be replaced by (grandparents), which can also be encouraged by the state [grandparent childcare benefit (GYED and childcare allowance (GYES)].

The Hungarian family support system helps the birth of the desired children by easing the burden of having children (Horváth, Vída, 2019). From 2010 onwards, Hungary has significantly strengthened some elements of its family support system (including cash

the reproductive rate of 2.1, as well as the fact that there are fewer and fewer women of childbearing age, suggests fewer tax and contribution payers and projects a decline in social security pension system revenues.

Factors influencing the number of births

*Time of having children*

It is a biological fact that as women age (over 30 years slowly, over 35 years at an ever-accelerating rate) women's fertility declines. Deferred births also play a role in the low level of fertility (CSO SDI, 2019). Between 1990 and 2009, the most fertile women aged 20-24 had more than two-thirds fewer children. They were replaced by women in their second half

2010 and 2019, the number of births did not change significantly. The change in the birth rate is determined by the number of women of childbearing age (15-49 years). The number of women of childbearing age has been steadily declining since 1997 (Figure 3).

The fertility rate developed more favourably between 2016 and 2019: it was 1.49, which is about 19 per cent higher than the 2010 low. The EU average fertility rate in 2017 was 1.59 (CSO SDI, 2019). The 2.1 fertility rate equals the rate of reproduction (CSO SDI, 2019), at which the population does not decrease if the number of women of childbearing age does not change. In 2019, reaching the fertility rate of 2.1 would have required the birth of about 26,000 more children.

The persistent lag in the fertility rate from

**NUMBER OF WOMEN OF CHILDBEARING AGE, NUMBER OF LIVE BIRTHS AND TOTAL FERTILITY RATE**

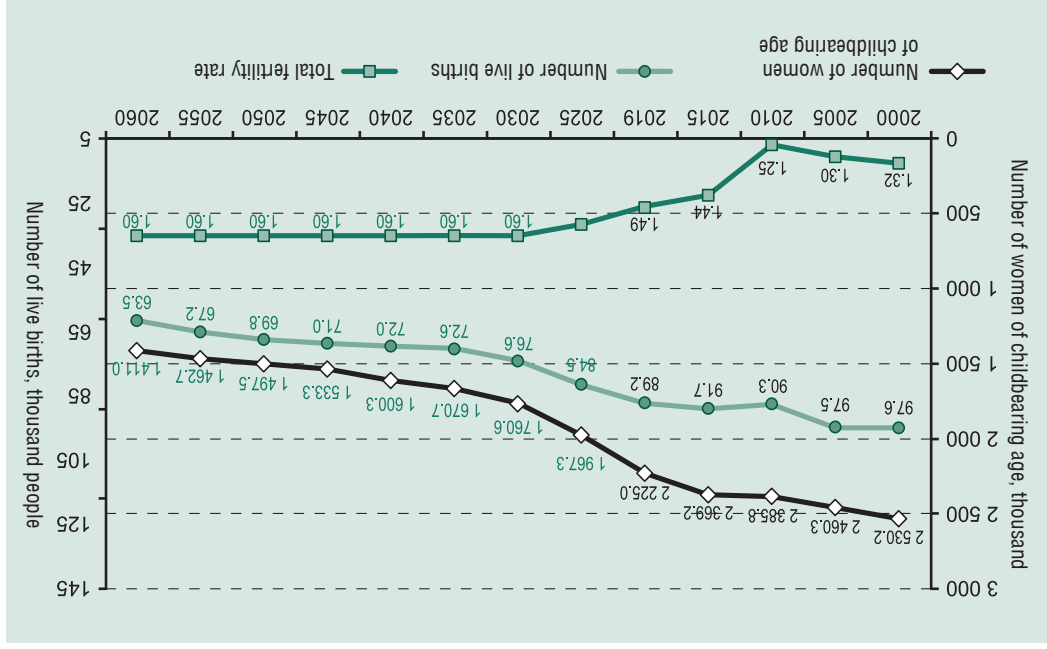
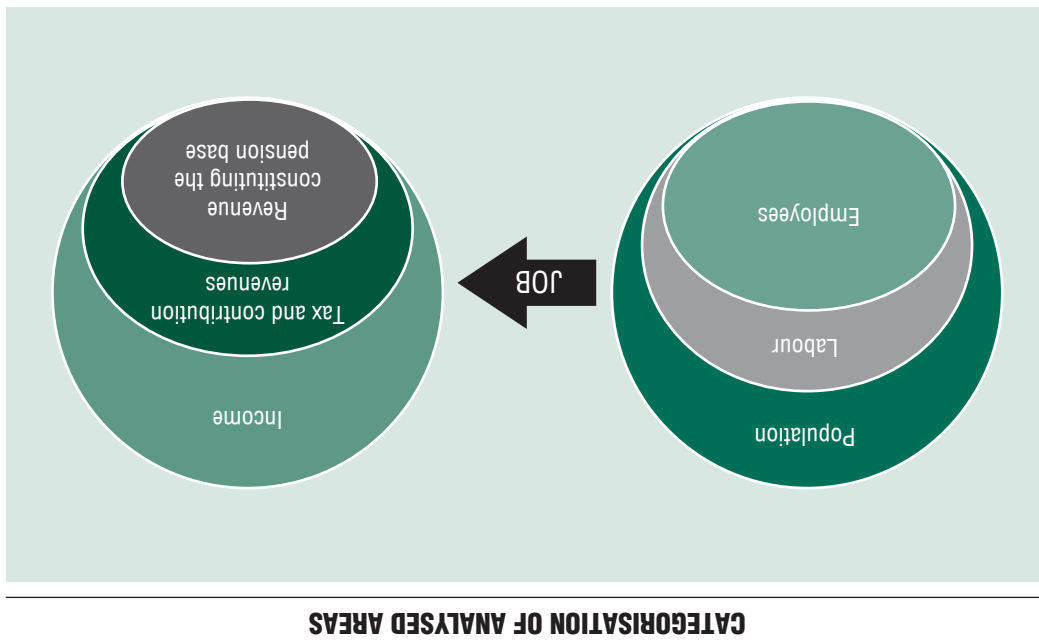


Figure 3

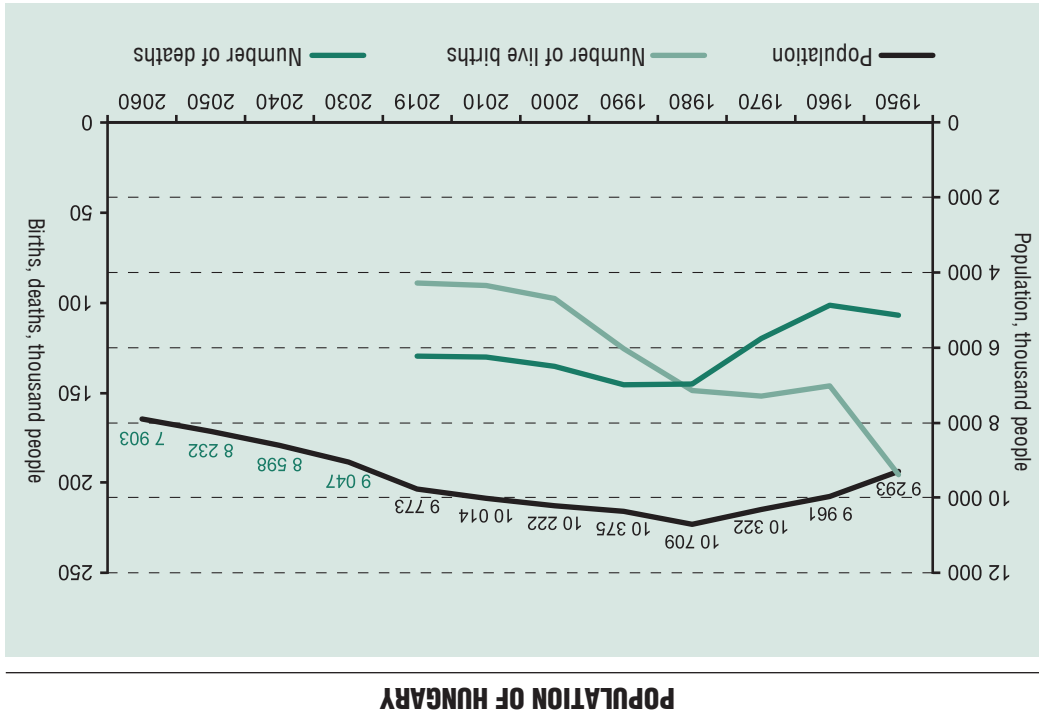
Source: CSO STADAT 1.1., Interactive population pyramid, demographic projection, own edited (in the case of 2025, the analysis took into account the actual data of 2019 and the number of the forecast for 2030).

Figure 1



Source: own edited

Figure 2



In our article, we analysed the development of demographic and labour market processes, wages and salaries as well as the contribution and tax revenues forming the pension base related thereto, the causes, components and expected trends of changes, using a conservative approach based on most aspects. In the course of the analysis, we classified the risks to the sustainability of the pension system and reviewed the public policy measures aimed at offsetting the risks, as well as formulated suggestions as to which measures can be used to manage and mitigate the identified risks.

The time horizon of the analysis is different for each area. We have analysed the demographic trends from 1950 to the present, and the components of the changes over the period 2000–2019, as they typically have an impact over a longer period of time. Regarding the future, we have taken into account the demographic forecasts of the CSO, used by the analysis, which have projections until 2060. The changes in the labour market and wages and salaries have been under scrutiny since 2010, a year of trend reversals in economic policy. In the case of the social security pension scheme, the period of 2012–2019 formed the basis of the analysis, as before that in 2011 the pension scheme underwent a significant structural change with the abolition of the mandatory private pension fund scheme.

The source material for the article was mainly the time series of the CSO and its publications on demography, the labour market and pensions. The source of the financial data of the social security pension system was the annual tables of the Hungarian State Treasury, Social Security Fund, as well as the laws on the central budget and their implementation. The study examines the correlations of several interrelated areas. The age composition of the population determines the proportion

of active and inactive groups and labour supply. Population, labour and employment are closely related concepts, forming a multiply interconnected system. The labour income generated by active members of the population forms the basis of pensions paid to retirees (see *Figure 1*).

The study examines the development in time, tendencies and interacting processes of the six areas shown in *Figure 1*, as well as explores the causes and components of the changes. Based on all this, it formulates a forecast and identifies medium and long-term sustainability risks to employment and the pension system. It also reviews public policy measures aimed at offsetting the risks.

## DEMOGRAPHIC TRENDS

The population of a country also means human resources. Population decline and aging carry sustainability risks, declining labour supply can impair competitiveness, make it more expensive to maintain infrastructure and the social security benefit system (Kapitány, Spéder, 2017), as it results in fewer taxpayers. Between 2010 and 2019, the population of Hungary decreased by an average of 38.9 thousand per year (CSO STADAT 1.1) and, according to the forecasts, the rate of decline will increase (*Figure 2*).

## Number of births

After the Rakóc era, the number of births dropped drastically (by about 50 per cent) until the 2000s. One of the reasons for this was the spread of cultural techniques (basic writing, reading, and calculation skills) with which women could regulate their own fertility, as well as the use of contraception and abortion (Tarkányi, 2008). Between

employment rate and a level of income with a high contribution base be expected in the long run? The aging of the population requires a consistently high employment rate and rising real wages.

*Varga* (2014) predicts that due to demographic processes, changed household behaviour and macroeconomic effects - with an unchanged retirement age - the expenditures of the pension system will double by 2070. The sustainability of the pension system can be ensured through "complex reforms", raising the retirement age, raising the contribution rate and changing the rules for setting and raising pensions. *Baykó et al.* (2015) developed a pension model that took into account demographic and labour market developments and performed calculations based on it. In their model, due to demographic trends, the balance of the social security pension system will become negative in the mid-2020s, the occurrence of which may be delayed by real wage growth until the mid-2030s. Based on an estimate of expected pension expenditures, taking into account, inter alia, the gradual raising of the age limit until 2022, *Frendenberg et al.* (2016) concluded that the social security pension system can remain in balance until 2040 (the retirement of the Rarkó grandchildren). These models have not yet taken into account the changes in the period between 2015 and 2019, the effects of government measures.

The government is also making calculations for the sustainability of the pension system. According to the government (2020), the pension expenditures are projected to increase from 9 per cent to 11.2 per cent of GDP from 2020 to 2070, while pension insurance contribution revenues will account for 8.3 per cent in 2020, 8.5 per cent in 2070 and between 2020 and 2040, the difference between revenue and expenditure will not exceed 1 percentage point.

of the CSO, we performed calculations and made a forecast of some of the effects of raising the retirement age.

The articles on the pension system are a recurring theme in scientific communication. Scientific articles usually approach the social security pension scheme in terms of sustainability (long-term funding, equilibrium) and equity (application of the principles of insurance and social solidarity).

The articles describing the social security pension system - primarily its sustainability - typically point out the connections of the pension system with other social and economic areas (Monostori, 2015; Gal, 2017), and formulate risks, criticisms and reform proposals accordingly.

The differences between the ideas for changing the social security pension system are typically not aimed at changing the current pay-as-you-go system (Bányai, 2020). The coronavirus epidemic also highlighted the vulnerability of funded schemes, with domestic and foreign pension funds making significant losses in the first half of 2020. From the point of view of the sustainability of the pay-as-you-go pension system, the main topic of discussion is the conditions under which, when and to what extent the state should provide benefits, and how decisive the role of self-care should be, how and to what extent should the state take into account childbearing, which is the basis of long-term sustainability among the conditions in the rules for determining pensions (Botos, Botos, 2020).

Raising the retirement age is the primary tool for improving the sustainability of the social security pension system (Simonovits, 2019). From the mid-2010s onwards, with the recovery of the labour market, unemployment fell, real wages increased and this had a positive effect on the funding of the social security pension system. The question is, can a high



# Sustainability of the Pension System, Risks and Opportunities

Akos Péter - Erzsébet Németh - Tamás Balint Vargha

**SUMMARY:** All other things being equal by 2060 out of 10 of the working age population 6 pensioners will be accounted for.

This does constitute a risk for the sustainability of pensions. Our study has analysed the most recent data on demographics, economy, employment, and its underlying factors, as well as the expected development of the figures of the pension fund. Our findings point to that the shrinking of the population of women of childbearing age will result in a constant decrease of birth rates even by a modest increase in fertility rates. Therefore, family policy measures – being indispensable – are of their own insufficient to mitigate the economic and pension risks. Due to its conjunctural nature economic growth can only temporarily mitigate the risks. On the other hand, the extension of the labour market activity of elderly people can set back the increase in pension costs with well predictable efficiency. Means to this end can include promoting activity at old ages, raising retirement ages, preserving physical and mental well-being and employability, as well as spreading the culture of self-reliance.

**KEYWORDS:** pension system, labour market, demography, sustainability

**JEL CODES:** H55, H75, J13, J11

**DOI:** [https://doi.org/10.35551/PFQ\\_2020\\_s\\_2\\_3](https://doi.org/10.35551/PFQ_2020_s_2_3)

*“Hungary shall contribute to ensuring a life of dignity for the elderly by maintaining a general state pension system based on social solidarity and by allowing for the operation of voluntarily established social institutions.”* the Fundamental Law of Hungary (Article XIX, paragraph 4).  
The population of our country will continuously decrease until 2060, while its age composition will be unfavourable. With all factors unchanged, by 2060, the old-age retirement rate will increase to over 60

*E-mail address:* enemeth@metropolitan.hu  
peter.akos1016@gmail.com

The analysis processed the latest demographic, economic and employment statistics, reviewed the relevant literature, and took into account the factors affecting population, migration and immigration, employment, and the development of the income and expenditure side of the pension system. Based on the demographic projection

This poses a long-term risk to the sustainability of the Hungarian economy and the pension fund. The aim of our study is to explore the risks of the Hungarian employment and pension system based on the available forecasts and trends, until 2060.

Goals: good practices and the way forward www.europarl.europa.eu/.../DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation (downloaded: 18 October 2020)

Hungarian Central Statistical Office (2020). Notification of balance and debt of the general government sector (second EDP notification in 2020) and retroactive data (1995-2015), <https://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/statuakor/cdp/cdp20201022/index.html> (downloaded: 23 November 2020)

IDPRI (2018). Integrating SDGs into national budgetary processes, <https://www.idpri.org/en/publications-and-events/study/integrating-sdgs-national-budgetary-processes> (downloaded: 29 October 2020)

IMF (2013). Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access countries, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Staff-Guidance-Note-for-Public-Debt-Sustainability-in-Market-Access-Countries-PP4771> (Downloaded: 30 October 2020)

Ministry of Foreign Affairs and Trade (2018). Voluntary National Review of Hungary on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, <https://ensz.kormany.hu/elkeszult-vnr> (downloaded: 30 October 2020)

Nemzeti Erdősstratégia 2016–2030 (National Forest Strategy 2016-2030), [www.kormany.hu/download/a/1a/d0000/Nemzeti\\_Erdosstrategia.pdf](http://www.kormany.hu/download/a/1a/d0000/Nemzeti_Erdosstrategia.pdf) (downloaded: 28 October 2020)

Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Keretstratégia (2013). [National Framework Strategy on Sustainable Development of Hungary (2013)] <https://www.parlament.hu/documents/123894/1/1240162/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejleszt%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia>, <https://www.NCSD.hu/documents/127649/4101265/>

Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács (2017). [National Council for Sustainable Development (2017).] Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Keretstratégia első előrehaladási jelentése 2013–2014. [First Monitoring Report on the National Framework Strategy on Sustainable Development 2013-2014], <https://www.nft.hu/elorehaladasi-jelentes>, [https://www.NCSD.hu/documents/127649/1361683/FF+EI%C5%91rehalad%C3%A1si+jelent%C3%A9s++bros%C3%BAr\\_f%C3%B6vid+vezt%C3%B3+EN.docx+pdf/73317840-0627-4ce1-8d4f-5f37ad3c0f7](https://www.NCSD.hu/documents/127649/1361683/FF+EI%C5%91rehalad%C3%A1si+jelent%C3%A9s++bros%C3%BAr_f%C3%B6vid+vezt%C3%B3+EN.docx+pdf/73317840-0627-4ce1-8d4f-5f37ad3c0f7) (downloaded: 25 October 2020)

Nemzeti Vízstratégia. (National Water Strategy), [www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20Vizstrategia.pdf](http://www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20Vizstrategia.pdf) (downloaded: 28 October 2020)

OECD (2013). Government at Glance 2013. Paris

OECD (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance, [https://www.oecd.org/.../budgeting/Recommendation-of-the-Council-...](https://www.oecd.org/.../budgeting/Recommendation-of-the-Council-.../) (downloaded: 26 October 2020)

State Audit Office (2019). Az adósságszökkenés fenntarthatósága. (*The Sustainability of Debt Reduction*) [https://asz.hu/storage/files/elemszek/2019/az-adossagszokkenes\\_fenntarthatosaga.pdf?cid=1259](https://asz.hu/storage/files/elemszek/2019/az-adossagszokkenes_fenntarthatosaga.pdf?cid=1259) (Downloaded: 26 October 2020)

UN (1987). Brundtland report: Our common world, Oxford University Press

UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development Resolution No. 70/1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015

Tóth G. Cs. (2014). The Forecasting Capacity of Indicators Measuring Budget Sustainability *Public Finance Quarterly*, Vol. 59 (4), pp. 511-528

A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra is kitékintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (2018). [The Second Climate Change Strategy of Hungary for 2018-2030, which provides an outlook for the period until 2050 as well (2018).] <http://www.kozszonyok.hu/nkonline/MKPPDF/hiteles/MK18168-2R.pdf> (downloaded: 27 October 2020.)

Deputy Commissioner For Fundamental Rights, Ombudsman For Future Generations (2017). *Elvi állásfoglalás az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról (Opinion on Certain Ombudsman Recommendations Relevant for the National Implementation of the UN Sustainable Development Goals)*, [https://www.google.com/search?client=firefox-b-e&q=Elvi+%C3%A1llásfoglalás+C3%A1s+az+ENSZ+fenntartható+C3%B3+fejlesztési+céljainak+megvalósítása+C3%A1s+szempont+C3%A1b3%ADr%C3%B3+fontos+egyeb+ombudsman+javaslatokról](https://www.google.com/search?client=firefox-b-e&q=Elvi+%C3%A1llásfoglalás+C3%A1s+az+ENSZ+fenntartható+C3%B3+fejlesztési+céljainak+megvalósítása+C3%A1s+szempont+C3%A1b3%ADr%C3%A1sa+szempont+C3%A1b3%ADr%C3%B3+fontos+egyeb+ombudsman+javaslatokról) (downloaded: 11 November 2020)

European Commission (2017). *European Semester Thematic Factsheet - Sustainability of Public Finances* (downloaded: 30 October 2020)

European Commission (2019). *Fiscal Sustainability Report 2018*. [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en) (downloaded: 30 October 2020)

European Commission (2020). *Debt Sustainability Monitor* [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en) (downloaded: 30 October 2020)

European Parliament (2019): *Europe's approach to implementing the Sustainable Development*

Mariska V. (1899). *Az államgazdaságtan kézikönyve (Manual for Public Finances)* (fourth edition), Franklin Társulat, Budapest

Papa L., Valentinyi A. (2008). *Költségvetési fenntarthatóság. (Budget Sustainability). Közgazdasági Szemle (Economic Review)*, Vol. 55 (5), pp. 395-426

Pulay Gy. (2013). *A költségvetési gazdálkodás és tervezés (költségvetési adótervezés) nemzetközi gyakorlata – OECD költségvetési alapelvei, az EU költségvetési irányelvei, az EU kis tagállamainak költségvetési gyakorlata. [International Practices for Fiscal Management and Planning (Budgetary Tax Planning) - the Budgeting Principles of the OECD, the Budgeting Directives of the EU, Fiscal Management Practice of the Small Member States.]* In: Lénner Cs. (edit.): *Közpénzügyek és államháztartásvizsgálat II. (Public Finances II)* pp. 181-201, Nemzeti Közszolgálati Egyetem (University of Public Service), Budapest

Pulay Gy., Simon J. (2020). *Measuring the Macroeconomic Performance of Public Finance Management. Public Finance Quarterly*, Vol. 65 (Special edition), pp. 23-43, [https://doi.org/10.35551/PFQ\\_2020\\_s\\_1\\_2](https://doi.org/10.35551/PFQ_2020_s_1_2)

Pulay Gy., Péter A., Melcher I. (2020). *A nemzetközi, nemzeti és a programszintű teljesítménymutatók összehangjának vizsgálata a „Tiszta víz és alapterő köztsztráság” fenntartható fejlődési cél tekintetében. (Analysis of the Harmony of International National and Program Level Performance Indicators with Respect to Sustainability Goal No. 6 “Clean Water and Sanitation”)* State Audit Office, [https://www.asz.hu/storage/files/files/elementesk/2020/viz\\_elemez\\_20200320.pdf?cid=1296](https://www.asz.hu/storage/files/files/elementesk/2020/viz_elemez_20200320.pdf?cid=1296) (downloaded: 11 November 2020)

Stiglitz J. (1986) *Economics of the Public Sector* W.W. Norton & Company Inc. New York

- 5 Original English text.
- 6 According to the narrower interpretation: creditworthy and able fulfil debt service.
- 7 An international research workshop and platform seated in Paris.
- 8 The first voluntary report of the Hungarian government on the realisation of SGDs in Hungary also highlights the importance of these principles.
- 9 The National Council for Sustainable Development (NCSD) was established on 10 October 2008 based on a five-party consensus and initiated by the Parliament to work as an advisory and interest reconciliation body. The president of NEFT is the incumbent speaker of the National Assembly. Its members are the social groups included in the relevant resolution of the National Assembly. The members of the NCSD are delegated of the government, the political parties, the scientific community, economic interest groups, civil and religious organisations.

## REFERENCES

- Bajnai Zs., Benedek M., Németh I., Pomázi O., Szudi F.-né (2018). Elér-e célját az önkormányzati adósságrendezés? (*Does Debt Settlement by Local Governments Achieve its Goal?*) State Audit Office, [https://www.asz.hu/storage/files/files/PublikacioK/Elemzesek\\_tanulmanyok/2018/adossagrendezes\\_elemzes.pdf?cid=1237](https://www.asz.hu/storage/files/files/PublikacioK/Elemzesek_tanulmanyok/2018/adossagrendezes_elemzes.pdf?cid=1237) (Downloaded: 23 November 2020)
- Benczes I., Kutasi G. (2010). A költségvetési politika fenntarthatósága és a szabályalapú gazdaságpolitika. (*Sustainability of the Fiscal Policy and Rule-based Economic Policy*). *Köz-gazdaság*, 5 (2), pp. 59-74
- Burnside, C. (2005). *Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis*. In: *Fiscal Sustainability in Theory and Practice* (Handbook), Ed. Burnside Craig, World Bank, Washington
- Croce, E., Juan-Ramon, H. V. (2003). Assessing Fiscal Sustainability: a Cross-Country Comparison. International Monetary Fund, Working Paper, No. 145, Washington D.C.
- Domokos L. (2012). Operating Risks and the Increasing Indebtedness of Hungarian Local Governments. *Public Finance Quarterly* ■ Special edition 2020/2
- Domokos L., Pólvár Gy., Pongrácz E., Pető K. (2015). The Role of the State Audit Office of Hungary in Stabilising Public Finances. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, Vol. 60 (4), pp. 415-432
- Gébert J. (2015). Mit is kell fenntartani? Fenntarthatóság a képességszemlel perspektívájából. (Sustaining What? Sustainability in Terms of the Capability Approach.) *Közgazdasági Szemle (Economic Review)*, Vol. LXII, pp. 972-989
- Kautz Gy. (1868). *A nemzetgazdasági eszmei fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon. (The History of National Economy Theories and their Influence on Public Affairs in Hungary)* Heckenast Gusztáv, Pest
- Kautz Gy. (1872). *A pénzügytan rendszere. (The System of Finance.)* Heckenast Gusztáv, Pest
- Domokos L., Pólvár Gy., Pongrácz E., Pető K. (2014). A költségvetési konszolidáció eredményei és kockázatai. (*The Achievements and Risks of Fiscal Consolidation*). 52. Itinerant Conference of Economists, Nyíregyháza, 6 September 2014

budget bill with an annex which presents the budget appropriations for the implementation of strategies related to sustainable development systematically.

The implementation of strategies related to sustainable development typically requires the implementation of multi-year programmes. Consequently, it is justified to include the budgetary coverage of these programmes a scheduled and transparent manner in the documentation of the government decision which sets out the medium-term budgetary frameworks.

By presenting the funds for the strategies in a separate budget document, the appropriations concerned can be shown systematically, in groups according to several aspects. This is not necessarily a separate solution, since such a document could be a part of both the reasoning of the annual central budget bill and the calculation material of the medium-term budgetary framework. This document can also serve as a basis for preparing the relevant part of the 'citizens' budget'.

Displaying the budget appropriations designated for sustainable development strategies on the public finances website would allow those citizens who are interested in and committed to the entirety or any

## NOTES

- 1 SGD 16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. The SAO could contribute a lot to the following related targets: 16.5 'Substantially reduce corruption and bribery in all their forms' and 16.6 'Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels'.
- 2 It was published by KJK-KERSZÖV under the Hungarian title 'A kormányzati szektor gazdaságtana'.
- 3 We have the fourth edition which was published in 1899, therefore the quotes are from this edition as well.
- 4 Taxpayer (contribution payer)

the amount of aids related to the strategy concerned cannot be decided exactly from the operational programmes.

The central budget clearly does not allocate/name the amounts of national/EU funds for the implementation of the measures set out in each strategy. The figures of the central budget do not show how much national and EU funding had been allocated to the entities responsible for the strategies in order to help achieve the objectives set out in the strategies. The individual strategies are interconnected and also overlap each other, which makes it difficult to make separate the statements or to divide the resources.

### OPPORTUNITIES FOR INCLUDING AND CONTROLLING BUDGET APPROPRIATIONS DESIGNATED FOR SUSTAINABILITY PURPOSES

International good practice offers a number of solutions for the unambiguous and transparent connection of strategies for achieving sustainable development goals and central budget appropriations. Funds for the implementation of each strategy can be included

- in the annual central budget;
- the medium-term fiscal frameworks;
- in separate budget documents
- on the public finances website

Which of these should be implemented in Hungary? All good practices have their own strengths. The inclusion of funds for sustainability strategies in the annual central budget increases transparency and accountability. Only one of the places listed has legal relevance. The amendment of the Public Finances Act referred to above paved the way for longer-term commitments to be included in the reasoning of the annual budget bill. Using this as an example, it would be possible to supplement the reasoning of the central

budget contains that in order to achieve the goals set out in the water strategy the operation, maintenance and development duties of water management facilities are performed by the water directorates, under the professional leadership of the General Directorate of Water Management.

A significant part of the developments related to each strategy can be linked to EU funds. The three strategies specified in cohesion policy Operational Programs for 2014–2020 and the Rural Development Program among the appropriations managed by the EU Development chapter. These appropriations are included in Chapter XIX - EU Developments of the 2019 central budget, however, the appropriations were not broken down to purposes. In the reasoning of Chapter XIX - EU Developments the appropriations within the operational programs by priorities. However, these appropriations can be linked to multiple strategic goals.

The annual development framework of the operational programs is included in a government decision, which specifies the calls to be announced or already announced in the year concerned, the title of the construction, the funding available and the planned date of the announcement. Therefore, in principle there would be no reason why the central budget could not present the purposes for which the consolidated appropriation may be used in greater detail. This would primarily improve transparency and would not deprive the government of the right to make transfers between appropriations whenever justified.

Having reviewed the national and the EU resources of the three strategies, it can be established that the individual strategies and the goals set in the strategies do not appear or appear only partially in the central budget. The financial resources needed to achieve the objectives set out in the strategies are largely related to operational programmes, however,



**THE DOMESTIC SOURCES SPECIFIED IN THE FOREST STRATEGY AND IN THE 2019 BUDGET**

Table 4

Budget		The domestic sources specified in the forest strategy
Expense	Revenue	
Ministry of Agriculture chapter XII, heading 20, subheading 5, title group 6, title number 3		Reforestation, Forests in Climate Change
Ministry of Agriculture chapter XII, heading 20, subheading 5, title group 6, title number 4		Sustainable Forest Management, Forestry
		Environmental Education

Source: own edited based on the data of the 2019 central budget

**THE DOMESTIC SOURCES SPECIFIED IN NES-2 AND IN THE 2019 BUDGET**

Table 5

Budget		The domestic sources specified in NES-2
Expense	Revenue	
Ministry of Innovation and Technology chapter XVII, heading 20, subheading 35, title group 7 'duties of the implementation of the Green Investment System'	Ministry of Innovation and Technology chapter XVII, heading 21, subheading 3, title group 'Revenues originating from the sale of emission units'	Green Investment System
Ministry of Innovation and Technology chapter XVII, heading 20, subheading 35, title group 4 'Green Economy Funding System'	Ministry of Innovation and Technology chapter XVII, heading 21, subheading 3, title group 'Revenues originating from the sale of emission units'	Green Economy Funding System
Ministry of Innovation and Technology chapter XVII, heading 20, subheading 35, title group 4	Ministry of Innovation and Technology chapter XVII, heading 21, subheading 3, title group 3 'Revenues originating from the sale of emission units'	Economy Greening System

Source: own edited based on the data of the 2019 central budget

Duties to be financed from the domestic sources listed in the **WATER STRATEGY**: termination of the state of danger occurred in the Transdanubian Mountains due to the rise of the karst water level; ensuring the security of water bases, compensation measures; reconstruction of the water utility network;

The resources available for the duties established or the amount of such resources were not specified in detail and in an identifiable manner in the central budget. The reasoning for this chapter of the 2019 central development and operation of the monitoring system.



in their own budget chapters the appropriations necessary to implement the strategies they coordinate. This task is usually determined by government decisions approving action plans for the implementation of the strategies as well. Currently, there is no legal requirement in Hungary according to which the resources related to the implementation of government strategies and/or sustainable development goals should be included in the central budget - in a visible manner. This is reason it could happen that the financial resources necessary to implement the strategies were put in a given budget chapter as part of a multi-purpose appropriation or not as a separate heading or subheading. It could also happen that the appropriations planned by the competent minister fell victim in whole or in part to budget negotiations, i.e. not enough money was left for them.

On 24th November 2018 Point c) Subsection (3) Section 22 of Act CXCV of 2011 Public Finances (Public Finances Act) entered into force, which stipulates that *In the reasoning of the bill on the central budget, the Government - as part of the budget planning - shall provide an assessment of the long-term sustainability of key government policies and shall present the policies which have direct long-term impact, and therefore the Government shall in particular present the long-term development of public pension, health, education and other age-related expenditures.* The amendment of the Public Finances Act may help - with view to including the sustainable development goals in the budget - to analyse and monitor the long-term sustainability of domestic government policies / strategies.

In Point two of its Decision No. 18/2013. (III. 28.) the National Assembly confirmed that the principles and strategic objectives contained in the Framework Strategy, aiming at the long term, successful existence of the Hungarian nation, must be continuously

enforced in legislation as well as in creating policy strategy and programmes. Therefore, in the framework of an analysis, the audit office examined whether the appropriations for the implementation of the objectives and measures set out in the sectoral and functional strategies related to sustainable development and approved by the government can be found or identified in the 2019 central budget. Three strategies have been selected: the National Forest Strategy for 2016–2030 (hereinafter referred to as Forest Strategy), the Second Climate Change Strategy (hereinafter referred to as NCS-2) and the National Water Strategy (hereinafter referred to as Water Strategy).

The analysis revealed that the three strategies selected defined the goals to be achieved, the subsidies required for these goals and the developments, for which the national budget and EU funds were specified as coverage. In the following we present one by one how and to what extent the budget appropriations for the implementation of the objectives of these three strategies appeared in Act L of 2018 on the 2019 Central Budget of Hungary.

Two of the ten target areas specified in the FOREST STRATEGY (Reforestation, Forests in Climate Change and Sustainable Forest Management, Forestry Environmental Education) were specified as titles in the central budget (see Table 4). In addition, two other titles of the central budget were related to another target area of the forest strategy, i.e. the development of state forest management: the capital increase of state forest management companies and the support of its professional duties.

NCS-2 specified the carbon dioxide quota revenue, the Green Investment System, the Green Economy Funding System and the Economy Greening System as the national sources for the implementation of the strategy. These appeared as independent title groups in 2019 central budget (see Table 5).

recommendations which are relevant for the Hungarian realisation of the UN Sustainable Development Goals. In addition to a theoretical foundation, the opinion also includes rather specific recommendations as to the developments which would be necessary to implement in order to realise each SGD in Hungary.

Following the adoption of the above-mentioned UN resolution, a coordination mechanism was established at the governmental level as well, with the participation of the ministries and the Ministry of Foreign Affairs and Trade - which is responsible for the coordination of the Hungarian implementation - within the framework of the already existing Interdepartmental Coordination Committees for International Development Cooperation and Trade. In 2018, the government prepared its first voluntary national report on the implementation of the SGDs in Hungary. A new platform was established for the preparation of this report, which included representatives of the Hungarian Central Statistical Office and civil society organisations, the representatives of the academia and the private sector, in addition to government actors. The voluntary report lists the measures taken by the Hungarian state to realise the SGDs in approximately 50 pages. All this shows that the endeavour to realise the Sustainable Development Goals relevant to Hungary is present in the operation of the ministries.

## IDENTIFIABILITY OF THE FUNDING OF STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE CENTRAL BUDGET OF HUNGARY

In its Decision No. 100/2007 (XI.14.) on the Duties of the Planning and Conciliation Process Related to the Long-term Sustainable

Development of the Republic of Hungary the National Assembly had already called the government to prepare the plans, strategic and policy documents to be developed in accordance with the strategy for sustainable development, and to have the programmes to be renewed revised while taking this strategy into account. The strategies summarise the actions to be implemented in the designated sector, which appear in National Assembly or government decisions.

The principles and procedural rules of governmental strategic management are laid down in Government Decree No. 38/2012 (III.12.) on Governmental Strategic Management, according to which strategic thinking has become an essential element of organisational operation. According to Point 7 of Annex 1 to the Decree, the responsible entity shall publish the strategic planning document approved on its website immediately after the approval thereof.

According to Point b) Subsection (2) Section 39 of Government Decree No. 94/2018 (V.22.) on the Duties and Powers of the Members of the Government, the ministers - within the scope of their duties as defined by law and the government decree - shall prepare strategic documents and programmes for implementation thereof and shall and coordinate implementation of such programmes.

This multi-element regulation has led to a number of strategic documents related to sustainable development. In 2019, the SAO identified 59 sectoral or functional strategies that can be assigned to the objectives of the Framework Strategy. The implementation of each sectoral strategy has its own responsible government entities, which are also the governing bodies of a chapter of the central budget. In principle, in this way consistency is ensured between the funding of the strategies and the central budget, since ministers can plan

Development of Hungary. The Framework Strategy distinguishes four resources: human, social, natural and economic resources. The Framework Strategy specified 34 strategic objective and 77 instruments for the four national resources. Therefore, the question arises so that how does the announcement of the SGDs and Hungary's high-level commitment to the implementation thereof justify the amendment and modification of the previous objectives.

In Hungary, this task was performed by the National Council for Sustainable Development (in Hungarian: Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, hereinafter referred to as NCSDF), consistent with that the NCSDF considers it its duty to facilitate the regular renewal and implementation of the Hungarian strategy on sustainable development, in addition to promoting the realisation of the SGDs. The NCSDF presents the implementation of the Framework Strategy to the society and the National Assembly in monitoring reports every two years. In Appendix 2 of its first monitoring report approved in December 2015, the NCSDF compared the objectives of the Framework Strategy and the Sustainable Development Goals of the UN. The NCSDF established that 83 of the 169 targets of the UN document fall within the scope of the Framework Strategy, and these correlate well with the objectives of the Framework Strategy. The second and third monitoring reports adopted by the NCSDF in 2017 and 2019, respectively, evaluate in separate appendices to what extent Hungary managed to approach the relevant SGDs. The titles of the appendices: Status report on Hungary based on the Sustainable Development Goals of the United Nations

It should be noted here that the Deputy Commissioner for Fundamental Rights, Ombudsman for Future Generations issued an opinion in 2017 on certain ombudsmans

into national budgetary processes discusses the adaptation of the UN Sustainable Development Goals into the national budgets, and it mentions several countries as good examples (IDDRI 2018)

However, we should note here that the UN resolution declaring the SGDs - in addition to emphasising joint commitment to the goals - does not expect the Member States to realise all 169 targets precisely. In contrast, Section 21 of the UN resolution stipulates the following: *'21. ... All of us will work to implement the Agenda within our own countries and at the regional and global levels, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. We will respect national policy space for sustained, inclusive and sustainable economic growth ...; All Member States may specify those targets from the 169 targets which are relevant for them, as well as the programmes they will realise in order to realise such targets, while taking into consideration the general principles of the Un resolution (for example, respecting human dignity, the empowerment of exploited people?).*

Consequently, this is a two-step process. In the first step the national Sustainable Development Goals should be determined based on the circumstances and priorities of the country concerned, in line with the Sustainable Development Goals of the UN. In the second step the appropriations necessary for the funding of the programs realising the national Sustainable Development Goals can be built in the central budget. Similarly to several other countries, Hungary had determined its own sustainable development strategy already before the declaration of the SGDs by the UN. In 2013 - i.e. two years before the announcement of the Sustainable Development Goals of the UN - the Hungarian National Assembly adopted the 2012-2024 National Framework Strategy on Sustainable

things the SAO audited child protection, higher education, the implementation of measures related to clean air, the financial management of national parks, waste management, as well as the preventive measures against ragweed. Through its audits and consulting activity the SAO facilitated the realisation of two of targets related to SGD 16 the most: 16.5 'Substantially reduce corruption and bribery in all their forms' and 16.6 'Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels'. An example may be the integrity survey conducted on yearly basis since 2011, as well as the extensive audit of the establishment and operation of integrity controls in budgetary agencies and local governments.

The State Audit Office organized the IX EUROSAI - OLACEF conference between 9-11th September 2020, where one of the topics was the implementation of the Agenda 2030 goals, with special regard to the epidemic situation. The conclusions of the conference can be summarised as follows:

► The COVID-19 epidemic poses significant risk in terms of the realisation of the Sustainable Development Goals. As a result of the pandemic it can be expected that there will be a deceleration in the realisation of the Sustainable Development Goals, especially in poorer countries and in countries most affected by the epidemic.

► The new standards introduced or developed in order to prevent COVID-19 cases also encourage organisations to keep up with digitalisation, to be receptive to innovation and not to back down when they encounter obstacles.

► The first effect of the pandemic was that the world development slowed down, however, through appropriate technological catch-up and attitude we could make rapid progress during the next period. It is important to establish that on the Sustainable Development Goals.

► The epidemic could change public policy principles, which will in turn affect the SDGs. As a result, it would be important for the audit office to examine the extent to which the new principles developed by the pandemic and the long-term effects of policy decisions are in line with the Sustainable Development Goals. In order to achieve these goals, one of the most important tasks of the audit offices is to facilitate and monitor whether the decision-makers take the Sustainable Development Goals into account when they make rapid policy decisions arising from the pandemic.

## SUSTAINABILITY IN THE BUDGET

It is obvious that the achievement of SDGs depends on whether the funding of the various programmes and strategies prepared for this purpose appears in the budgets of the countries. For this reason the organisations monitoring the achievement of the goals pay close attention to this issue.

Recently, two studies containing international comparisons were published, which assessed the integration of sustainable development strategies into budget of the countries. The first is a study of the European Parliament study titled *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*, this study examined whether the EU Member States integrated the UN Sustainable Development Goals into their national strategies and whether the Sustainable Development Goals are reflected in budgetary processes. This European Parliament study names ten countries that have directly or indirectly linked SDGs to their budgets.

The analysis of the IDDRI (*Institut du développement durable et des relations internationales*) titled *'Integrating SDGs*

The letter *E* marks the case where international and national indicators are identical, but there is no programme-level indicator identical to them; with that the letter *E* stands for analysability. This means that based on the data collection in Hungary, the SAO can request the Hungarian data from the Hungarian Central Statistical Office or another competent organisation, but the SAO will not have specific audit evidence. This is also relevant in case of an internationally coordinated audit, since the presentation of comparable indicators of the participating countries is usually an important part of the joint audit report (study).

It is also a relevant case for the SAO where only the national and programme level indicators are identical, as this means the existence of an important condition of the purely national audit. For this reason we marked this case by the letter *H*. The letter *P* indicates that an indicator is available for the controlling of the programme concerned, which is a basic condition for auditing the performance of the programme. However, based on the effectiveness of the programme it will not be possible to make quantified and well-founded findings regarding the approach to national or international sustainability goals. The letter *N* marks that due to the lack of indicators or the differences thereof, none of the basic conditions for carrying out an audit exist.

In the next months the SAO will explore the availability of comparable indicators in case of several SDGs, and based on that it SAO will be able to specify those SDG targets the conditions in case of which the conditions are fulfilled to allow the assessment of the contribution of Hungarian programmes to the implementation of the given SCD through audits by the audit office.

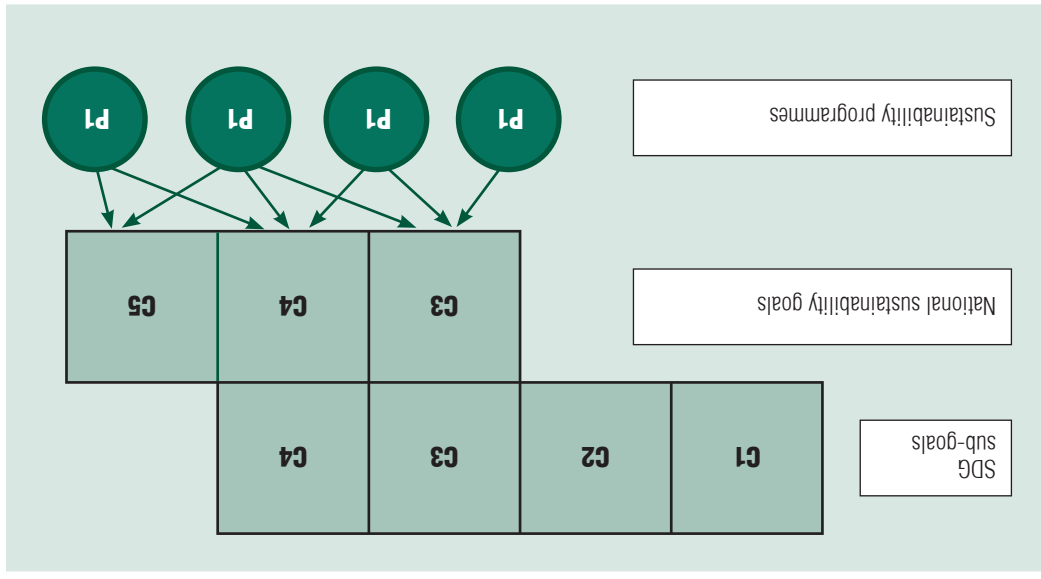
The audit of sustainable development programmes has already been a priority among the activities of the State Audit Office. Among other

The figure shows that in the case presented, the targets c3, c4 and c5 were the ones that were set at the international, national and programme levels as well. Target c1 is irrelevant for Hungary, therefore it is not included in the national targets. Target c2 also appears among the national goals as well, but it was not included among the specific objectives of the development programme. Targets c6 and c7 are not part of the targets of the international level, these are only important from a national point of view.

In the three rows of the matrix below the goals, the international, national and programme-level indicators were indicated and allocated to each goal. Indicators with the same content were given the same serial number. In this way, the matrix shows the targets the achievement of which is measured at the international, national and programme level with the same indicator. In the case shown in the figure, two of these indicators can be seen, namely indicators I31 and I42. Consequently, targets c3 and c4 are the two targets for which an audit can be carried out on the basis of a common indicator, in order to assess the contribution of the national programme to the national and international target. We marked this by the letter *L* (can be carried out) in the last line of the matrix. The letter *R* stands for partial controllability. Controllability is partial if only the international and programme-level indicators are identical. In such cases it is possible to assess the extent to which the national programme has contributed to the achievement of the international sustainability target. However, there is no national indicator with the same content, consequently the audit is unable to determine to what extent the overall development in Hungary - which depends not only on the effectiveness of the audited programme - contributed to the improvement of the international indicator.

Figure 5

**THE RELATIONSHIPS BETWEEN SUSTAINABILITY GOALS AND PROGRAMMES IN CASE OF ANY GIVEN SGD**



Source: own edited

Figure 6

**A MATRIX AIDING THE DETERMINATION OF WHETHER A SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL CAN BE AUDITED INTERNATIONALLY AND NATIONALLY**

Controllability	Not relevant		E	N	L	E	P	N	R	L	R	P	H	P	N	P
	International indicators	National indicators														
Descriptions	International level (UN)		Programme level													
	National level		Programme level													
Sub-tgoals	c1		c2		c3		c4		c5		c6		c7			
	111	112	121	122	131	132	133	141	142	151	161	162	163	171	172	
Programme-level indicators			121	123	131	132	134	-	142	152	161	162	163			
National indicators			121	123	131	132	134	-	142	152	161	162	163			
International indicators	111	112	121	122	131	132	133	141	142	151	161	162	163	171	172	

Source: Pufay et al. (2020) page 8



*be used regarding the manner of covering needs.* Vilmos Mariska adds that all these 'require the conscientious and strict controlling of the management of all state financial affairs'. As we explained above, the same recognition led to the conclusion of the strategic alliance between the UN and INTOSAI.

## REAL RESULTS INSTEAD OF SOLEMN PROGRAMMES

The main motive behind INTOSAI's involvement was that the commitment of some countries to the SGDs should not be limited to deciding to launch solemn programmes but these programmes should bring real results, i.e. should contribute to the actual fulfilment of the SGD concerned. In the framework of so-called performance audits the INTOSAI member organisations - i.e. the individual audit offices - are able to objectively assess whether their own country's sustainable development programmes were effective. However, this prerequisite of this is that reliable indicators should be available to measure the result. The performance audit methodology of the audit office defines effectiveness as the achieving the goals set. The goals should always be set by the approver of the programme, who should also set those indicators with the help of which the extent to which the quantified goals have been met can be determined. The UN complied with this requirement and allocated numerical indicators to each SGD. However, every audit office can evaluate the programmes of their respective countries only, and the contribution of the evaluated programmes to the UN Sustainable Development Goals can be established only once the indicators measuring the effectiveness of national programmes are the identical or very similar to the indicators allocated to the SGD. This is also a condition that allows multiple audit offices to carry out a joint (coordinated) audits in the interest of the implementation of any SGD or the comparative evaluation thereof. Audits carried out on the same subject, with almost the same method and simultaneously in multiple countries allow not only an objective international comparison of the results but also sharing the good practices revealed during the audit.

By adopting the Sustainable Development Goals the UN did not require the harmonisation of national and international indicators due to the economic, social, and environmental differences of the countries. For this reason the signatory countries use so-called substitute indicators for certain indicators, which describe the change in status for a given goal well, but which also apply to the areas that are relevant at national levels. A further challenge is that the entirety of the policy strategy cannot be audited entirely but only the effectiveness of the programmes designated to implement the strategy can be evaluated through audits. The three levels are illustrated in *Figure 5*.

The SAO has developed a method with the help of which the consistency of international and programme-level indicators can be explored and demonstrated relatively easily. A matrix (see *Figure 6*) was put in the centre of the method, from which matrix - once completed - it can be deduced whether the identities or at least the similarities between the indicators make it possible to audit the extent to which domestic programmes have contributed to the realisation of the targets of any UN Sustainable Development Goal.

At the international (in our case, the one declared within the framework of the UN), national and programme levels, the identity of targets is a fundamental condition of controllability. Thus, the targets belonging to the given Sustainable Development Goal are indicated in the columns of the matrix.



is only a minimum requirement or necessary condition that the present generation should not place an overwhelming debt burden on the shoulders of future generations.

What does this mean for the analysis and assessment of fiscal sustainability? It means that in addition to analysing the evolution of public debt, it is also necessary to examine whether the budget allocates public funds in accordance with the requirements and goals of sustainable development. Of course, the question arises as to whether an audit office can decide this. Our answer is a firm yes, based on the following reasons.

▶ The leaders of the 193 countries of the world are committed to the UN Sustainable Development Goals, therefore these countries develop strategies in line with these goals and adopt the action plans necessary to achieve them, as well as specify the financial resources for the implementation of the measures. Consequently, the audit offices of these countries can control whether the funds specified have been planned for in the current budget, whether the action plans have been implemented, and whether the systems necessary to monitor the implementation of the strategies have been set up, and finally, whether the strategies have achieved the objectives and results set out. Therefore, the audit offices do not devise what would be good for sustainable development but just check whether the governments are effectively implementing what they have decided themselves in the interest of sustainable development.

▶ Only the combined formal and the substantive orders can ensure a status of state economy affairs which satisfies the requirements of reasonable finances; - as we quoted Vilmos Mariska. This statement will remain valid as long as public finances exist. The statements about the substantive and formal order are just as valid: *expenses should be economical, should benefit the national economy and reasonable principles shall*

illustrated by a specific example, then the long-term goal is not to keep taxes paid by the citizens at a certain percentage of GDP but to create a tax system that contributes to sustainable development (e.g. through environmental taxes) and also provides the tax revenues necessary. Therefore, a more dynamic definition of fiscal sustainability which also includes the promotion of sustainable development would be necessary.

The authors of the article deduce the concept of fiscal sustainability from the definition of the sustainable development in the Brundtland Report as follows: *a series of budgets that provide coverage for the public goods needs of present generations, while also increasing the capacities and opportunity of future generations to meet their own future needs*. The first part of the definition is self-explanatory, and if applied to public goods, in terms of content it repeats that of the definition of sustainable development. The second half of the definition however may require explanation, since it goes beyond the *do no harm to future generations* spirit of the definition of sustainable development. An argument for the wording that expresses more requirements is that budget planning, adoption and implementation constitute a conscious decision-making process, and as a result decision-makers are expected not only not to jeopardise the chances of life of future generations but also to give them a chance for a better life. It is also worth considering that the old-age living conditions of the currently economically active generations will largely depend on the opportunities they have were able to provide to the generations that follow. (Including if they even want to stay in their own countries at all.) The budget - as a financial plan - must distribute public funds in a way that creates opportunities, that is, it must promote the development of physical, intellectual and natural resources as well. In this approach it

## THE BROADER INTERPRETATION OF FISCAL SUSTAINABILITY

Despite the fact that a significant part of the economic literature puts the financial viability of government debt - and to that end, keeping the government debt within certain limits - in the focus of the examination of fiscal sustainability, there are also examples for the broader approach of fiscal sustainability.

According to the wording of the OECD, *'Fiscal sustainability is the ability of a government to maintain public finances at a credible and serviceable position over the long term.'* (OECD, 2013, p. 50) At the same time the study immediately adds that ensuring long-term fiscal sustainability requires that governments engage in continual strategic forecasting of future revenues and liabilities, environmental factors and socio-economic trends in order to adapt financial planning accordingly.

According to the definition of the European Commission, *'fiscal sustainability is the ability of a government to sustain its current spending, tax and other-related policies in the long run without threatening its solvency or defaulting on some of its liabilities or promised expenditures'* (European Commission, 2017, p. ).

The two definitions can also be interpreted so that the long-term preservation of the solvency of the state is a necessary but not a sufficient condition for fiscal sustainability, since the primary goal of fiscal policy is ultimately to provide the funds necessary for the implementation of policies. There is an increasing emphasis among these policies on the ones that promote environmental, social and economic sustainability. In this respect, we consider the definition presented by the European Commission to be too static. In the long term, the goal is not to maintain current policies but to implement policies (and therefore create the ability of being funded) which ensure sustainable development. If

regulations also changed as of 2012, according to which

- apart from a few exceptions, local governments may take out credits only with the authorisation of the government, and guarantees and suretyships by local governments are also subject to authorisation;
- local governments must not approve any annual budget which includes any operational deficit.

Nevertheless, the risks did not cease entirely. On the one hand, the funding of local government development made it necessary for local governments to take out loans for this purpose. However, this took place only to a limited extent, as local governments typically realise their developments within the framework of programs supported by the EU as well, while the government provided favourable conditions for financing the own contribution and advancing the EU aids. On the other hand, there was a risk that local governments with poor financial management would become indebted in a more hidden manner, such as through an increase in supplier debt or through business associations held in the 100 percent ownership of local governments. In order to avoid the latter, the SAO systematically inspects the business associations with majority local government ownership. In addition, the SAO continuously analyses the risks of the financial and asset management of local governments, in order to prevent all forms of reoccurring indebtedness.

The data in Table 2 show that the containment of such risks was successful, and local government indebtedness has not accelerated since the consolidation. The gross debt of HUF 200-300 billion accumulated in recent years does not indicate indebtedness but reflects that a reasonable amount of development loans have been taken out.

Referring to the SAO's audit experience, Domokos (2014) argues that in 2010 the financial situation of local governments was catastrophic and it was characterised by a disruption of the balance of budgets for operational and development purposes.

The SAO's audits and the risk-based analyses based on the audits also contributed to that - as the most substantial elements of the post-2010 budget - the situation of the local government subsystem was resolved. Domokos (2014) highlighted two components of this settlement:

- establishing harmony between local government duties and funding,
- take-over of the debts of local governments by the state.

The data related to the assumption of the debts of local governments are summarised by *Table 3*.

The article highlights that the take-over of local government debts increased central government debt at a similar rate, however, the risks of debt management are lower overall at this level than when thousands of local governments have to overcome debt service difficulties individually. The risk of future indebtedness in case of local governments is reduced significantly by that the legal

documents specifically, and thus they embody an important genre of fiscal sustainability analyses. Risk-based selection, the validation and evaluation of the data using analytical methods are characteristics which can be good additions to those sustainability analyses that evaluate statistical data through mathematical, econometric methods. We highlight only the most important thoughts of the articles based on analyses of the State Audit Office.

Domokos (2012) found that the financial equilibrium situation of the Hungarian local governments unambiguously deteriorated between 2007 and 2010, the financial risks increased, and the debt - especially the foreign currency debt - increased dynamically. The majority of the local governments are unable to provide sufficient funds to pay the debt service obligations. The bank exposure increased, and the amount of overdue debts rose sharply. It was a serious problem that the business associations with majority local government ownership also accumulated a significant debt. Paradoxically, the financial situation of local governments was also adversely affected by the increased investment activity related to EU tenders, since the funding was provided from a loan, and the funds for the repayment and operation were not available.

### AMOUNT OF DEBTS OVERTAKEN AND PAID IN COURSE OF THE LOCAL GOVERNMENT DEBT CONSOLIDATION, IN YEARLY BREAKDOWN

*Table 3*  
Billion Hungarian Forints

Manner of consolidation	Year when the debt is due			
	2011	2012	2013	2014
Take-over	197.7	0	589.3	403.6
Payment	0	73.7	36.2	68.5
Total	197.7	73.7	625.5	472.1

Source: Domokos (2014), page 5

subsystem was modest. Starting from then however, growth in gross government debt accelerated, nearly quadrupling between 2004 and 2010. At that time debt still accounted for only about one-twentieth of the gross debt of the government sector; however, the composition and rapid growth of the debt, as well as the ratio of debt to free revenues of local governments posed a serious risk. In 2011, the State Audit Office started the system-level audit of local governments. Based on risk analysis, the first round of audits covered 19 counties, 23 cities with county rights and the capital, and 63 of the 304 local government subsystem did not reach even one percent of the debt of the government sector. However, this has not always been the case. *Table 2* shows the development of the gross debt of the local government subsystem between 2000 and 2019.

The procedure of Local Governments since 1996. The effectiveness of debt settlement was assessed in the SAO's analysis published by in 2018, and the SAO also prepared several proposals for further development. However, the analysis also showed that the risk of local government bankruptcies is low, since debt settlement procedures have been initiated in 69 local governments since the entry into force of the act referred to above and until the end of the period analysed (until 30th June 2017). The sustainability of the local government budget management is also supported by the fact that the gross debt of the entirety of the local government subsystem did not reach even one percent of the debt of the government sector. However, this has not always been the case. *Table 2* shows the development of the gross debt of the local government subsystem between 2000 and 2019.

Table 2

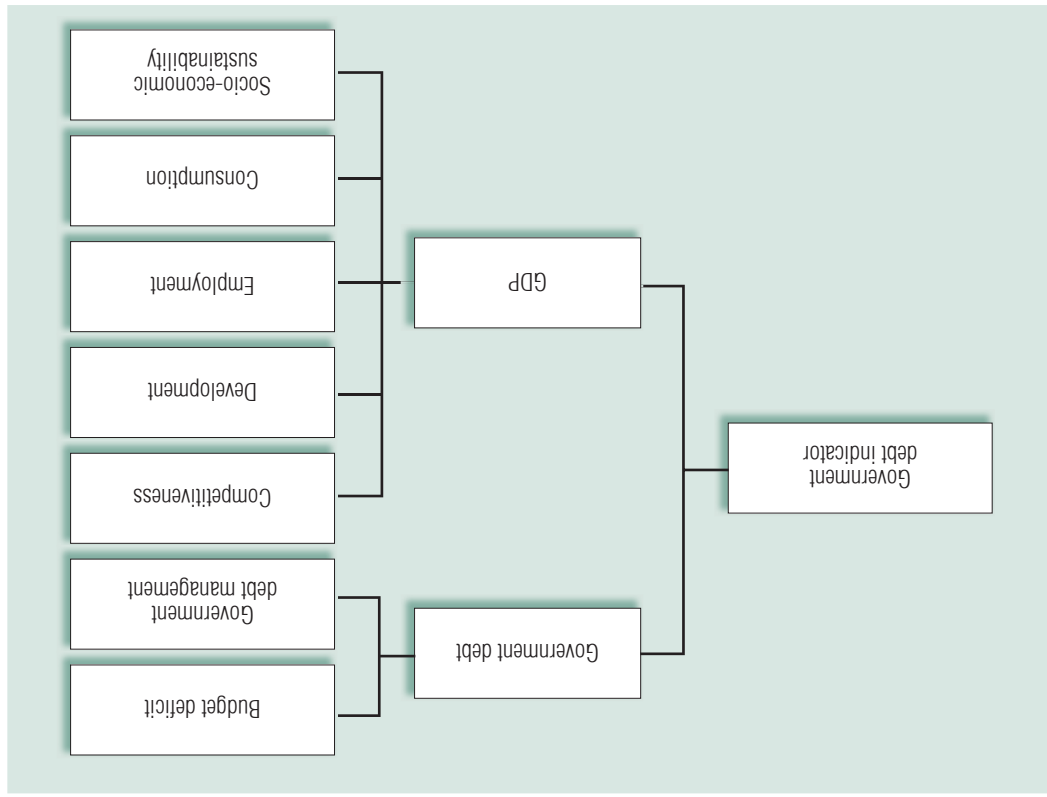
**DEVELOPMENT OF THE GROSS DEBT OF THE LOCAL GOVERNMENT SUBSYSTEM BETWEEN 2000 AND 2019**

Year	Gross debt (Billion HUF)	Year	Gross debt (Billion HUF)
2000	130,4	2010	1,259,0
2001	165,1	2011	1,213,0
2002	259,9	2012	1,075,0
2003	279,4	2013	466,8
2004	340,5	2014	49,2
2005	416,1	2015	66,4
2006	570,0	2016	89,5
2007	783,3	2017	135,9
2008	1,039,2	2018	207,5
2009	1,086,5	2019	284,6

Source: Hungarian Central Statistical Office (2020) 3/d tables

**THE FIRST TWO BRANCHES OF THE VALUE TREE OF THE GOVERNMENT DEBT INDICATOR**

Figure 4



Source: SAO (2019), own edited based on page 8

Table 1

**CLASSIFICATION OF THE GROUPS OF FACTORS AND THE FACTORS**

Name of group of factors	Classification of the group of factors
Budget deficit	Stable
Government debt management - Foreign currency debt	Positive
Government debt management - Hungarian forint debt	Stable
Competitiveness - external	Positive
Competitiveness - internal	Stable
Development	Stable
Employment	Positive
Consumption	Positive
Economic-social sustainability.	Positive

Source: SAO (2019), own edited based on page 4

in understanding, separating those factors

which affect complicated phenomena and in quantifying the effects thereof. *Figure 4* illustrates the first two branches of the adapted

version of the value tree model.

In April 2019 the SAO published the analysis titled 'The Sustainability of Debt Reduction' - which was conducted based on the value tree model - on its website, therefore the results reached are available to everybody.

Therefore we present only the most important conclusions of the analysis. We summarised the classification of the factor groups in *Table 1*. The analysis discovered that the continuous decrease of the government debt indicator - while the government

increased with a slower pace - was caused by the dynamic growth of the GDP in recent years. In line with this, four of the six groups of factors affecting the GDP (competitiveness

was broken down to two groups) were classified as positive risks. In contrast, only one of the three groups of factors affecting the numerator

received positive classification. The SAO plans to carry out three type of analyses every two years. The new risks

analysis is being prepared now. The title of Debt Reduction) expresses also that the SAO does not identify the continuous decrease

of the government debt indicator with fiscal sustainability.

## THE SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENT BUDGETS

When analysing fiscal sustainability, it is also advisable to address the sustainability of local government budget management, all the more so as local governments may actually find themselves in situations of insolvency. The settlement of this has been regulated by Act XXV of 1996 on the Debt Settlement

Considering that the SAO does not prepare forecasts, its risk analyses are aimed at the exploration of the second type of risks. The SAO's analysis look for the answer to the question to what extent do processes started

in the past jeopardise the future, i.e. the survival of the results of the present. They identify the positive risks as well, i.e. they also assess the extent to which favourable

processes started in the past can contribute to preserving, moreover, to enhance the results. Going back to the example we can establish

that the SAO helps the preparations for the flood (i.e. the management of the risks) not by predicting when the heavy rain would

come but by examining the condition of the protective river-dikes and by pointing out the points of weakness or possible cracks thereof.

It is an important rule in case of this type of analyses that the past period analysed has to be at least three times longer than the period for

which the analysis intends to forecast the risks. Therefore, a retrospective analysis does not

mean the lack of topicality at all. Conclusions for the future can never be well-founded if they are based on the present (on a specific

point in time), however, tendencies that had occurred in the past affect the future as well.

At the same time, the retrospective-like risks analysis is also suitable for utilising the audit findings of the SAO.

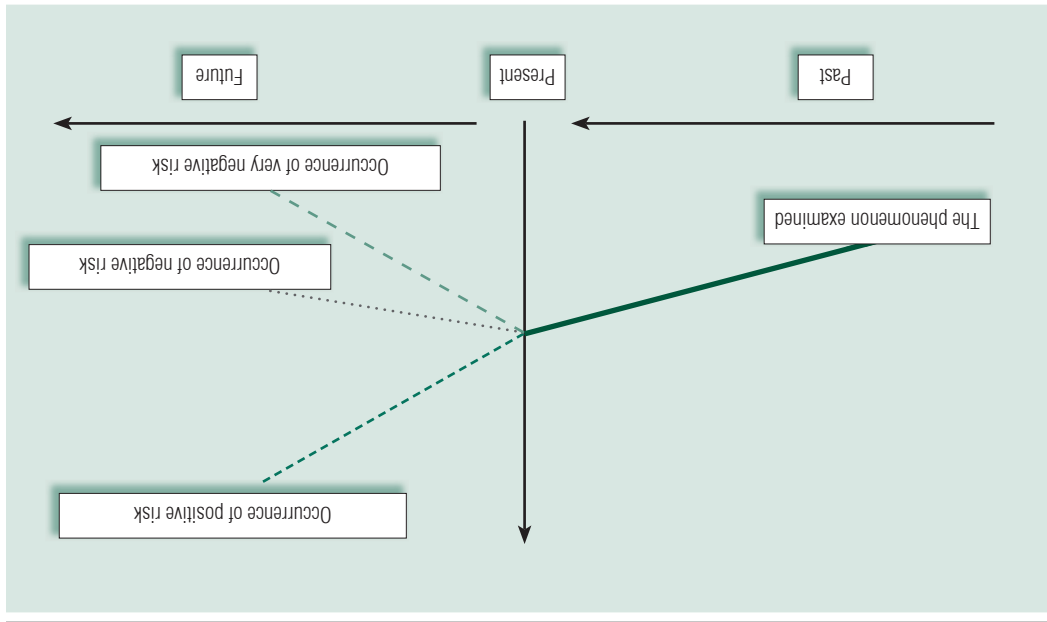
In the order to ensure the systematic assessment of the risks of continuous compliance with the government debt rule, the SAO adapted the 'value tree model' which was

developed for the private sector. The key feature of the model is that breaks down complicated

phenomena to the direct components thereof (first branch), and then it breaks these down to further components (second branch), in theory until the model reaches a factor on which the decision-maker has direct

influence. From the analysis standpoint the value model is significant because it helps

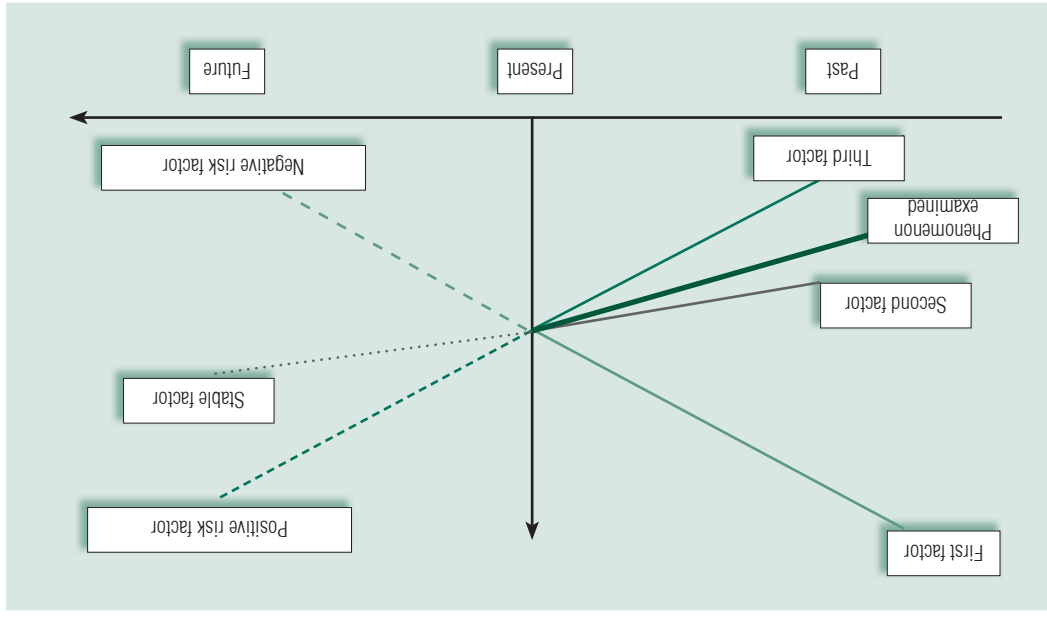
Figure 2



Source: Pulay, Simon (2020, p. 36)

**THE SCHEMATIC DRAWING OF THE ANALYSIS OF UNEXPECTED FUTURE RISKS**

Figure 3



Source: Pulay, Simon (2020, p. 36)

**THE SCHEMATIC DRAWING OF THE ANALYSIS CARRIED OUT BY BREAKING THE PHENOMENON EXAMINED DOWN INTO FACTORS**



On the principle level the Fundamental Law establishes it clearly that presents generations must not burden future generations with debts exceeding 50 percent of the GDP. The practical implementation of this principle however posed a great challenge to fiscal policy, since at the time of the entry into effect of the Fundamental Law on 1st January 2011, the figure of the government debt indicator exceeded 80 percent. Consequently, in analysing the Hungarian fiscal sustainability it was advisable to focus on whether the conditions of the continuous decrease of the government debt indicator were given or not. As it was presented in detail in previous chapters, international organisations use numerous methods to analyse the sustainability of government debt. Several of these methods (European Commission, OECD, IMF) applies to Hungary as well, therefore conducting the analysis by applying these methods would have caused unnecessary parallelisms. It was justified to choose an analysis topic and method which is in line with mandate and expertise of the SAO,

- utilises the experience of fiscal sustainability analyses, but which creates new value compared to those analyses;
- The SAO's mandate extends to the preparation of analyses related to its audit power, but the SAO has no authorisation to prepare forecasts. The SAO controls the public sector, the spending of public funds and the use of national assets, consequently its analyses can extend primarily to these topics, and the SAO has to approach all topics from the point of view of the utilisation of public funds. The SAO traditional carries out risk analyses when it prepares preliminary studies in support of audit office audits. For this reason it was logical that it concentrated on risks in course of fiscal sustainability analysis as well. The SAO Research Institute had already

developed a method for the analysis of fiscal risks, therefore we could rely on that. Another argument for the risk-centred approach was that risk analysis was the commonly used method of sustainability studies in the international practice. If compared to fiscal sustainability risks analyses, the analyses of the SAO can give added value by not focusing on the development of the government debt indicator but on the examination of the risks of those factors which affect the numerator and the denominator of the indicator.

In order to explain the background of the SAO's risk analysis, it is advisable to distinguish between the two large groups of negative risks:

- the risks of unexpected negative future events,
- the risk of the future escalation of negative processes which have already started in the past.

The following is an example to explain this. The first group of risks includes the case where the water levels of rivers rise due to heavy rain. Meanwhile, the second group includes the case where ground-squirrels dug a dense network of holes on the river-dike, and as a result the river-dike weakened, meaning that it would be unable to withstand a larger mass of water. The occurrence of both risks cause severe damages, and both should be prevented. Moreover, the means of prevention could also be similar (the river-dike has to be reinforced in both cases).

At the same time, the analysis approach of the risks belonging to the two groups is significantly different. In case of the risks belonging to the first group, the occurrence of unexpected events has to be estimated. In contrast to the first group, in case of risks of the second group we have to assess what damages (and with which degree of probability) could occur if the processes that had started in the past continued. The different approaches of the two types of risk analyses are illustrated by *Figures 2 and 3*.

ANALYSES OF THE STATE AUDIT  
OFFICE RELATED  
TO FISCAL SUSTAINABILITY

The principle of balanced, transparent and sustainable fiscal management declared in Article N) of the Fundamental Law of Hungary is specified by Article 36 of the Fundamental Law. Subsections (4)-(6) of this Article prescribe the requirement related to sustainability:

(4) The National Assembly may not adopt an Act on the central budget as a result of which the government debt would exceed half of the total gross domestic product.

(5) As long as the government debt exceeds half of the total gross domestic product, the National Assembly may only adopt an Act on the central budget which provides for a reduction of the ratio of government debt to the total gross domestic product.

(6) Any derogation from the provisions of paragraphs (4) and (5) shall only be allowed during a special legal order and to the extent necessary to mitigate the consequences of the circumstances triggering the special legal order, in the event of an enduring and significant national economic recession, to the extent necessary to restore the balance of the national economy.

Further rules for the practical implementation of this are specified in Act CXCV of 2011 on the Economic Stability of Hungary. The provisions of the Fundamental Law quoted above made it unambiguous that it is advisable to put the feasibility of the government debt rule in the focus of audit office analyses related to the sustainability of the budget, since this is the requirements set by the Fundamental Law for state bodies. Another argument for this is that the government debt-to-GDP ratio - which is the basis of the government debt rule - is a synthetic indicator in which the effects of almost all elements of the fiscal policy and the economic policy are reflected.

The presentation of the fiscal sustainability analyses of the Directorate General for Economic and Financial Affairs of the European Commission and the IMF would exceed the frameworks of this article. However, it shall be highlighted that both analyses focus on the identification of risks and both calculate with the effects of negative scenarios as well. Analysis methodologies are compelled to accept it as a fact that the government debt of numerous EU Member States and the government debt of even more other countries significantly exceeds the level prescribed or deemed desirable, consequently, their medium and long term fiscal sustainability depends primarily on whether they are able to decrease their indebtedness by the necessary rate (which manifests in the improvement of the primary balance of their budgets) gradually, both economically and politically. The same analyses concentrate on one element of fiscal sustainability, specifically on the issue of financial viability of government debt. The IMF promptly calls the methodology developed by it debt sustainability analysis. The fiscal sustainability reports of the European Commission contain the term *debt analysis* in parentheses, thereby implying that the analysis focuses on the financial viability of the government debt. The report published in early 2020 already published with the title *Debt Sustainability Monitor*; thereby making it unambiguous that it discusses only one section of fiscal sustainability.

In addition to international organisations, other countries are also dealing with the issue of fiscal sustainability intensively. For example, the Office for Budget Responsibility was set up in the United Kingdom in 2010, which prepares and publishes reports in the sustainability of public finances every year, and which renews its relevant long-term (50-year perspective) forecast every two years.

above. However, the forced adjustment has a rather severe social and economic price, therefore it is very much in the interests of all states to keep their budgets on a sustainable course or set their budgets on such course in time.

The World Bank and International Monetary Fund studies referred to above were written when the insolvency of a state could still be imagined only in case of developing countries. The global financial crisis which erupted in 2008 however brought even developed countries to the brink of their solvency, moreover, even beyond that. (A state is considered insolvent if it is unable to finance its debt from the open money market, i.e. if it needs the help of international organisations.) It became evident that a financial shock jeopardises the solvency of severely indebted developed countries as well. As a result, the analysis of fiscal sustainability concentrated all the more on the question whether the accumulated government debt can be financed in the medium and the long term.

The Directorate General for Economic and Financial Affairs of the European Commission has been preparing a report on the fiscal sustainability of the Member States with this content every year since 2016. In course of the starting point is the definition of the sustainability of government debt determined by the IMF in 2013: According to this definition, 'public debt can be regarded as sustainable when the primary balance needed to at least stabilize debt under both the baseline and realistic shock scenarios is economically and politically feasible, such that the level of debt is consistent with an acceptably low rollover risk and with preserving potential growth at a satisfactory level. Conversely, if no realistic adjustment in the primary balance - i.e., one that is both economically and politically feasible - can bring debt to below such a level, public debt would be considered unsustainable' (IMF 2013, page 47).

problems will convince the governments to

In course of the retrospective examination of fiscal policies it is the deconstruction of government debt indicators that have important information content, as they are able to quantify the extent to and the manner in which the elements (e.g. principal balance, real interest, inflation, economic growth) and the factors affecting such elements influenced the process of indebtedness of the state (Csaba Tóth G., 2012). Thus they can give useful information, moreover, incentive to the prevailing fiscal policy.

It follows logically from this approach which identifies fiscal sustainability with the solvency of the state that the sustainability of the budget is assessed from the point of view of the investors who buy the debt of the state. This is explained by Levente Pápai and Akos Valentinyi as follows in their article about fiscal sustainability: 'Essentially the same rules apply to government debt and private debt: the ability of the state to take out loans is determined by the investors' willingness to invest. If the investor deems the government solvent, then it will be willing to keep the government bonds. The fiscal policy is called sustainable and the government is called solvent if the investors are willing to keep government bonds and purchase new issued.' (Pápai, Valentinyi, 2008, p. 400). In the following parts of the article the authors examine the issue of fiscal sustainability from this point of view, with the help of mathematical models.

Investors usually do not wait until a state becomes insolvent but start to charge a risk surcharge in case the repayment risk increases, which surcharge increases the interest burdens of funding the government debt. This increases the unsustainability of the budget even further and forces the state concerned to change its policy. This is elaborated in more detail by Benze and Kutas in their article referred to

*Framed section I*

### The principles of good budgetary governance related to sustainability

1. *Manage budgets within clear, credible and predictable limits for fiscal policy.* The fiscal policy pursued shall not result in the unmanageable accumulation of government debt. In practice this means that the government should create reserves in the growth phases of economic cycles, so that the government can pursue an economy booting policy in the declining phases of the cycles.

2. *Closely align budgets with the medium-term strategic priorities of government.* The limited resources of the annual budget are unable to guarantee the enforcement of the strategic targets of the government. This is possible only if the surpluses necessary for the enforcement of the government's strategic priorities are built in the annual budgets by the government for several years (to the detriment of other expense items, as the case may be). The instrument for ensuring this is the so-called medium-term expense framework, which specifies the upper limit of the amounts to be spent in advance for each main expense aggregate for three to five-year periods.

3. *Design the capital budgeting framework in order to meet national development needs in a cost-effective and coherent manner.*

9. *Identify, assess and manage prudently longer-term sustainability and other fiscal risks.*  
 10. *Promote the integrity and quality of budgetary forecasts, fiscal plans and budgetary implementation through rigorous quality assurance including independent audit.*

*Source: OECD (2014) Commented by Pulay (2015, p. 93)*

examined pursued sustainable fiscal policies, as well as to predict whether it is sustainable in the longer or shorter term if a country continues its fiscal policy pursued in the past. Moreover, this approach can also estimate the primary budget balance that the government pursuing unsustainable fiscal policy has to achieve in order to ensure the sustainability of its budget (its permanent and continuous solvency). In his article published in *Public Finance Quarterly* in 2014, Csaba Tóth G. presented the calculation methods, the most commonly used indicators and the results of his calculations in detail, therefore it is not necessary to present these methods again.

We are allowed to do so because according to the final conclusion of the article, the classification accuracy of only one of the five forecasting methods proved to be acceptable (74 percent), while all the other remained below 50 percent.

In our opinion, the problem may be caused by assuming that the fiscal policy will remain unchanged, in addition to the simplifying assumptions of mathematical models. Namely, if the solvency risks increase, then the governments are compelled to change their fiscal policies, and if the internal resolve is not enough, then international organisations which provide help in solving payment

during the years of smaller or larger economic downturns the government debt increases sharply from time to time.

Despite the difficulties, the approach to fiscal sustainability which considers budget deficit as investment is not in vain, since it gives a professional foundation for determining additional requirements for fiscal policy. A good example for this is the OECD's 10 principles for good budgetary governance: From these, *Framed section I* highlights those which are directly related to fiscal sustainability.

The ability to be measured and analysed is an important aspect in the economic sciences as well, therefore there are definitions of fiscal sustainability which can be analysed with the help of quantifiable indicators and can be used in practice better. The Handbook published by the World Bank in 2005 approaches the sustainability of the budget – which the Handbook identifies as the sustainability of the fiscal policy concerned – from solvency (the ability to pay) and understanding it as *the ability of the a governments ability to service its debt obligations without explicitly defaulting on them*. It deduces the concept of fiscal sustainability from this: *the governments ability to indefinitely maintain the same set of policies while remaining solvent*, (Burnside 2005, p. 11). The definition is easier to understand if approached from unsustainable: if pursuing a certain combination of fiscal policy for an indefinite period led to insolvency, then it can be considered unsustainable. Based on this definition, the Handbook presents several analysis methods which explore the different aspects of fiscal sustainability.

In their study published as a working paper of the IMF in 2013, *Enzo Croce and V. Hugo Juan-Ramon* use a definition with contents similar to that of the definition presented in the Handbook. This approach is suitable for analysing subsequently whether the countries

usually proves these assumptions wrong, and based on such assumption. However, life to envision the decrease of state indebtedness in their medium and long-term forecasts and continuously growing economic environment returns. Governments are inclined to provide state loan considered as investments to provide occur, thereby rendering it impossible for the well-funded. Usually, such events do actually that change the plans which were considered period of 10 to 15 years events could occur – namely, during a *looking into the future* – *the difficulty* is – in Vilmos Maritska's words – *the difficulty* financial return or not. The second difficulty quantify whether state investments have Consequently, it is almost impossible to those who use the infrastructure concerned. of the benefits will be distributed among at the investor only in a small part, while most with modern diagnostic equipment will appear of a motorway section or providing a hospital for example, the benefits of the construction considered as directly recoverable investments, not even the state-funded investments can be practical difficulties. Firstly, in the most part approach of fiscal sustainability has two

Despite its theoretical justification, this in deficit.

the national operational budget must not be development budgets, thereby declaring that national development and European Union was separated into national operational, fiscal policy as well, when the budget act, this approach appeared in the Hungarian investments. Starting from the 2017 budget the budget appropriations intended for was acceptable only if it did not exceed in 1967, according which the budget deficit 'Golden Rule' introduced in West Germany most commonly known of these policies is the been built on this principle for decades. The closed-logic definition of fiscal sustainability, simple or at least the most self-explanatory,



conditions have been taken into consideration thoroughly; and (for instance) while one nation or country is burdened by increasing debts only slightly; another nation or state can be devastated or weakened even by a smaller burden.

b) It is a false, moreover a positively incorrect sentiment which absolutely dismisses and condemns government debts, since there are undoubtedly – and even a great number of – cases where ... creating debt is justified, moreover, even beneficial as well; in addition, it also cannot be denied that danger actually does not lie in the debt but in the thwarting circumstances which make the creation of debts inevitable in most cases.

c) The creation of debt is however inadvisable, moreover, condemnable in cases where it is done so only for reasons of passion, vanity, indulgence or the combative nature of living generations, who will waste the loaned capital carelessly and lightly' (Kautz, 1872, pp. 199-200)

Two decades later Vilmos Mariska already systemised the arguments for the legal basis of government debt: 'The legal basis of government debt lies on the constant nature of the state. In theory, the state is destined for eternal life. Therefore, if there is no reasonable mean to cover any indispensable need other than taking out a loan, then the state is entitled to use the revenues of subsequent generations. ...'

In addition to necessity, another legal ground for taking out a loan is usefulness. The justification of a loan to be used for purposes the proceeds of which will be enjoyed by the future era and realisation of which will increase the taxation ability of the nation to a greater proportion than the sacrificed accompanied by the repayment obligation is beyond doubt, considering that such loan itself provides for those means which are necessary for paying the interests of the debt and for the repayment of the debt. ...

... government debt can be reasonably accumulated only to the extent which the nation can bear the taxes necessary to obtain the interests payable. ... Since due to the difficulties of looking

## THE DIFFERENT APPROACHES OF FISCAL SUSTAINABILITY

The above quotes illustrate it well that the sustainability of the budget can be considered as a 'new' requirement in the Hungarian economic literature only in inverted commas. We recall economic premises written more than one hundred and twenty years ago not only to demonstrate this but also because their common-sense wisdom provides a basis for today's thinking as well.

In their article referred to above István Benčes and Gábor Kurat present the following definition of fiscal sustainability: 'According to the simplest approach, a fiscal policy can be considered sustainable if the present value of the sum of the primary surpluses occurring in the future is equal to the level of government debt measures now, in the present, namely, if the former covers the latter. If this condition is fulfilled, then no government has to fear the risk of insolvency.' It should be recognised that this definition – using the terminology of mathematical economics – is the same in terms of its contents as the notions which were declared by Vilmos Mariska as the undisputed usefulness of (state) loans more than a hundred years ago: if the loan undertaken by the state is a recoverable investment, then it is implicitly sustainable. This is indeed the

the cover for expenses, namely, the assets covering the order of the state economy requires an appropriate formal organization of public finances, namely determining the state expenses and state revenues in advance, drafting the budget according to uniform and consistent principles and implementing the budget as accurately as possible, the proper arrangement of the financial management and the entire financial service, namely the remittance, cash desk, accounting and book-keeping service branches, as well as the conscientious and strict controlling of the management of all state finances. Only the combined formal and the substantive orders can ensure a status of state economy affairs which satisfies the requirements of reasonable finances; (Maritska, 1899, pp. 486-487)

Despite the requirement of balance in public finances, the budget deficit and the government debt increasing as a result thereof were the focus of disputes during the years around the Austro-Hungarian Compromise of 1867. Gyula Kautz described this in 1868 as follows: 'Government debt is undoubtedly one of those things the mere mention of which causes horror in «Hungarian» hearts; the reason behind which lies mainly in that for centuries our fathers have carefully stood clear from public loan transactions and status debts, and the debt - which could have been taken only from abroad - since we are poor in capital - has always been regarding in our country as something that makes us the tributaries' foreigners and which jeopardises our national independence.' (Kautz, 1868, p. 581)

Gyula Kautz had a much more layered personal opinion about the issue of government debt, he argued as follows in 1872, in his manual written for school and private use:

(a) In practice, the question whether «it is right or wrong to taking out government debts» can be decided in all cases only after the current affairs, the political, public administration, etc.

induced the explicit formulation of the requirement of sustainability. However, the fact that 'sustainability' as a qualifier became frequent is most definitely connected to the concept of 'sustainable development' being put in the forefront, and related thereto, to the qualifier itself becoming popular. This represented well in that in the first edition of *Joseph Stiglitz's* relevant monography titled *Economics of the Public Sector*, which was published in 1986 - i.e. before of Brudtland Report<sup>2</sup> - does not use the word 'sustainability' in connection with budget and fiscal policy yet. Looking back on the last 120 to 150 years, we can actually discover that the requirement of sustainability was implicitly in the economic thinking of that time. Without aiming to give an exhaustive list - considering also the foundation of the legal predecessor of the State Audit Office 150 years ago - we only illustrate how the requirement of sustainability appeared in Hungarian economics during the period of development of the independent Hungarian fiscal policy, i.e. after the Austro-Hungarian Compromise of 1867.

Professor Vilmos Maritska's monography titled 'Manual for Public Finances' (published in 1885<sup>3</sup>) defined the requirement of fiscal balance as follows: 'The first condition of the orderliness of public finances and the most important sign that the state economy relations are reassuring: the public finances balance, meaning that the sum of the revenues shall not be lower or higher than the sum of the expenses permanently. Ensuring the public finances balance assumes the perfect substantive and formal order of the state economy. The substantive order of the state economy lies in that in course of determining the needs of the state the government shall keep the strength of the national economy in mind, shall ensure that expenses are economical, meaning that expenses should benefit the national economy and reasonable principles shall be used regarding



*István Beneczes and Gábor Kutás start their article about fiscal sustainability by stating that the sustainability can be considered as a new requirement for fiscal policy only with quotation marks, since 'the neoclassical economy has always considered this requirement about economic policy, which is owed primarily to the fact that in 1970s and the 1980s a relatively large number of countries started to use procyclical fiscal policy, thereby realising excessive deficit and increasing indebtedness, while seemingly disregarding the effective limits of spending.'* (Beneczes, Kutás 2010, p. 59). In other words, the fiscal policies becoming unsustainable

## IS FISCAL SUSTAINABILITY A NEW CONCEPT?

it overwhelms the next generations and (government of) the country will be less and less able to fulfil debt service, or the fulfilment thereof will drain the resources from the development of the economy. The latter is a problem also because the severity of the indebtedness of the state depends not only on the amount of the debt but also on the level of income the debt burdens. The most commonly used indicator expressing this relationship is the quotient of the government debt and the gross domestic product (GDP), the so-called government debt rate, which is the most commonly used indicator for the indebtedness of states. In theory, its quotient could be another characteristic of the economic performance of the country, for example, the domestic income or the gross national product (GNI) as well. In spite all of this, GDP is used as a base of reference for government debt in both the national and the international practice. Consequently, the deceleration of the growth of the GDP has a negative effect on the development of indebtedness as well.

## THE CONCEPT OF FISCAL SUSTAINABILITY

The SAO assists the National Assembly through its findings, recommendations and advice based on its audit experience. It follows from all of the above that if in its decision the National Assembly considers it necessary that the objectives serving sustainability are enforced during the adoption of the central budget, then it is the duty of the SAO to examine how this expectation could be fulfilled optimally, at the same time, ensuring the sustainability of the budget is also an essential goal.

The financial result of the implementation of the budget is expressed by the balance of the budget. The negative balance (deficit) increases the debt of the state. As a result of this, the sustainability of a series of budgets for consecutive years can be characterised financially by the rate of government debt accumulating over the years. If serious government debt is accumulated, then it cannot be considered sustainable because

in practice as well is called 'sustainable fiscal rules, and which realises sustainability of fiscal sustainability as a goal and fortifies it with deficit). Meanwhile, the fiscal policy that sets a year producing exceptionally high fiscal weakening fiscal sustainability (for example, successful consolidation after a year or years the case where the government executes a requirement of sustainability. This includes of annual budgets in compliance with the sustainability' can be understood as a series requirement of sustainability. Therefore, fiscal of annual budgets must comply with the to a longer term. Consequently, the series year, while sustainability is a concept referring Typically, budgets are financial plans for a

- the feasibility of the existing economic model meets physical and ecological limits,
- all inhabitants of the Earth have the right to live in dignified living conditions.

Sustainable development was defined by the National Framework Strategy on Sustainable Development for 2012-2024 (hereinafter referred to as Framework Strategy) - which was adopted by the National Assembly by its decision No. 18/2013. (III.28.) - as follows: *sustainability should be defined in a way that any generation, while striving to create their own well-being, do not deplete their resources, but conserve and expand them both in terms of quantity and quality for future generations' (National Framework Strategy for Sustainable Development 2012-2024, page 20). In another section the Framework Strategy describes sustainable development as follows:*

*'Sustainable development is aimed at enhancing a happy and sensible human life and at expanding public well-being while containing human actions within the limits of Earth's carrying capacity, maintaining and developing the quality and quantity of expandable human, social and economic resources.'* (National Framework Strategy for Sustainable Development 2012-2024, page 25). It is evident that the definition of the Framework Strategy is in line with the definition of the Brundtland Report, but details and elaborates it.

In Section 2 of its decision referred to above, the National Assembly declared that it intended to enforce the principles and strategic objectives included in the Framework Strategy and aimed at the long-term successful survival of the Hungarian nation continuously in law-making, upon the adoption of the budget and sectoral strategies. Section 7.5 of the Framework Strategy defines the State Audit Office as a state institutions which - acting in its own capacity - may control compliance with the limits applicable to the economic resources.

goals. INTOSAI considers the audit and monitoring of the goals its duty. Facilitating the realisation of the SGDs is a priority in the 2017-2022 strategic plan of INTOSAI, which was confirmed further at the UN-INTOSAI symposium in 2017. Contribution to the realisation of the SGDs is part of the 2017-2022 strategy of INTOSAI, four methods of which are highlighted by the strategy.

▶ Assessing the preparedness of national governments to implement, monitor and report on progress of the SDGs, and subsequently audit their operation and the reliability of the data they produce.

▶ Assessing and supporting the implementation of SDG 16<sup>1</sup> which relates in part to effective, accountable and transparent institutions

▶ Being models of transparency and accountability in their own operations, including auditing and reporting

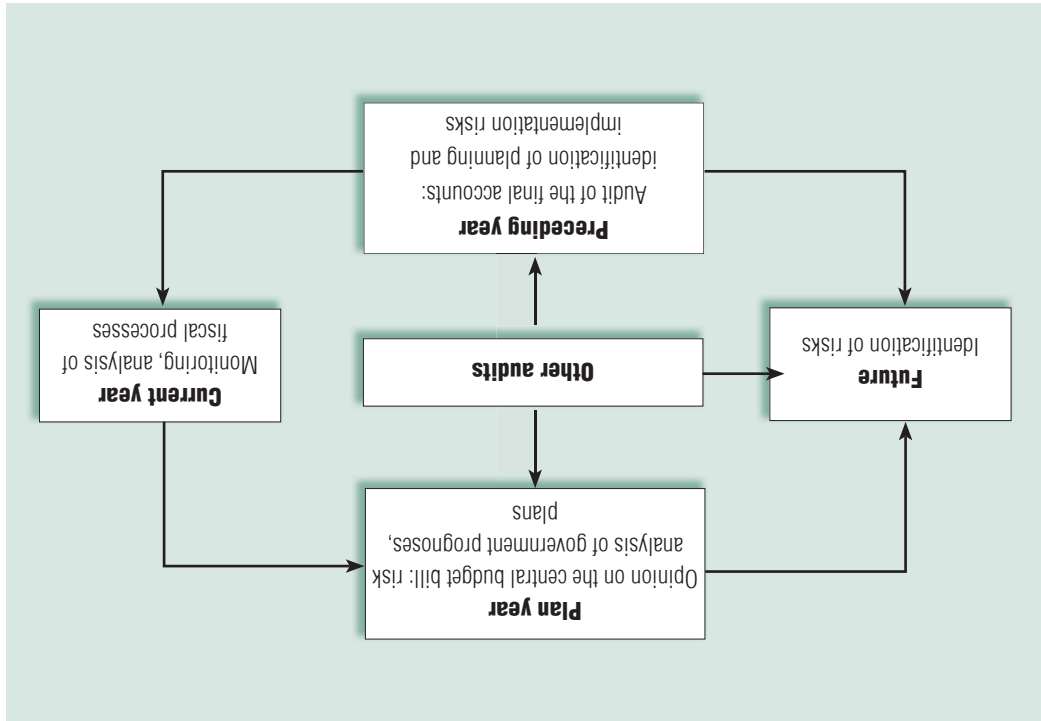
▶ Undertaking performance audits that examine the economy, efficiency, and effectiveness of key government programmes that contribute to specific aspects of the SDGs

The concept of sustainable development was also put on the agenda of international forums primarily at the initiative of the agencies of the UN. We can consider the so-called Brundtland Report as the starting point, which was adopted by the UN in 1987 and which defined sustainable development as a development process which *'meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'* (UN, 1987). This definition has stood the test of time so far, despite definition attempts to elaborate or surpass it. It owes its longevity to its stable value mostly, since it is both balanced and forward-thinking.

The trio of aspects of sustainability was established already in the Brundtland Report: • limitless growth is inconceivable in a finite world,

Figure 1

SAO DUTIES RELATED TO THE BUDGET



Source: Domokos et al., 2015, p. 429

sustainability is the global economy, since the countries can aim at sustainable development successfully only if such efforts are not hindered by the other countries' measures eradicating sustainability. This was recognised and declared by heads of state and government of 193 Member States of the UN when they supported sustainable development in a joint declaration in 2015. The document titled 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development' - which was adopted by the UN General Assembly on 25th September 2015 through its resolution No. 70/1 - specified the 17 comprehensive goals of sustainable development and 169 targets related thereto. Hungary also voted for the resolution and committed itself to the implementation thereof. Thus, the resolution governs the activity of the SAO as well. INTOSAI - the organisation joining the supreme audit institutions of certain countries (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) - is a strategic ally of the UN in the realisation of the Sustainable Development Goals. Naturally, the international organisation itself does not conduct audits, only its member organisations do, provided that they undertook the task voluntarily. The SAO - as a member of INTOSAI - is also committed to promoting sustainable development.

In December 2016 the XXIII INTOSAI Congress made a declaration on the roles of audit offices regarding the sustainable development

this chapter - stipulates that the Government shall be obliged to implement the central budget in a lawful and expedient manner, with efficient management of public funds and by ensuring transparency. This is consistent with Article 43 (1) of the same chapter which lists the basic duties of the SAO, as follows: 'Acting within its functions laid down in an Act, the State Audit Office shall audit the implementation of the central budget, the administration of public finances, the use of funds from public finances and the management of national assets. The State Audit Office shall carry out its audits according to the criteria of lawfulness, expediency and efficiency.' It follows from the fundamental law provisions quoted that the audit activity of the SAO is one of the guarantees of the lawfulness, expediency, efficiency and transparency of budget planning and implementation, as well as that balance and the transparency of fiscal management.

The guarantee role of the SAO is strengthened by the fact that - according to Article 44 (4) of the Fundamental Law - its president is an ex officio member of the Fiscal Council, the constitutional duty of which is examining the feasibility of the central budget, and the prior consent of which is required for the adoption of the central budget. When granting the prior consent the Fiscal Council examines whether the government debt rule specified in Article 36 (4) and (5) of the Fundamental Law are fulfilled.

Act LXVI of 2011 on the State Audit Office of Hungary adds two more concrete duties to the duties of the SAO related to the budget, in addition to elaborating the scope of duties specified in the Fundamental Law. According to Section (1) Subsection 5 of this Act, 'The State Audit Office of Hungary shall provide the National Assembly with its opinion on the substantiation of the state budget proposal and the feasibility of revenue appropriations; Meanwhile, according to Subsection (13)

Section 5 of the Act, the SAO - in connection with the duties arising from the Fiscal Council membership of its president - may prepare analyses and studies, and by the provision of such analyses and studies it assists the Fiscal Council in performing its tasks. The duties of the audit office related to the budget are summarised by Figure 1.

The legislative framework is given. In our study we elaborate how this framework can be filled with professional content.

## THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Nowadays sustainable development is a commonly used term. Sustainable has become the qualifier of numerous processes of our day-to-day life, for example sustainable farming (e.g. coffee farming) or sustainable purchasing process. In her article written in 2015 *Judit Góbert* points out that sustainability has a lot of definitions, which definitions reflect a choice of values and compels us to choose, since the factors of the different definitions of sustainability may exclude each other in some cases.

The sustainability concept used by the Hungarian National Assembly and the one used by the United Nations (UN) are especially relevant from the point of view of the work of the SAO. The SAO is the supreme financial and economic audit body of the National Assembly, and consequently in course of its own activity the SAO takes the guidelines and endeavours of the National Assembly into consideration completely. The parliamentary documents related to sustainable development also rely on the definition used by the UN, which is considered by the SAO as governing in course of its international activity.

It is justified to emphasise the international aspects because the most critical area of

Fundamental Law as part of the Foundation, in Article N) that Hungary shall observe the principle of balanced, transparent and sustainable budget management, which shall be respected by all state organs in performing their duties. It follows from this that the activity of the State Audit Office of Hungary (hereinafter referred to as audit office or SAO) shall be aimed at ensuring balanced, transparent and sustainable budget management. The public funds chapter of the Fundamental Law gives even more concrete guidelines for this, when its Article 37 (1) - of

The sustainable development objective is declared by the Fundamental Law of Hungary in the National Avowal: 'We bear responsibility for our descendants and therefore we shall protect the living conditions of future generations by making prudent use of our material, intellectual and natural resources.' It is established by the

## THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF FISCAL SUSTAINABILITY

*E-mail address:* elnok@asz.hu  
szvpulay@uni-miskolc.hu

DOI: [https://doi.org/10.35551/PFO\\_2020\\_s\\_2\\_2](https://doi.org/10.35551/PFO_2020_s_2_2)

JEL Codes: Q01, Q58, H10, H63, H68

fiscal risk assessment

**KEYWORDS:** UN Sustainable Development Goals, sustainable development, fiscal sustainability, public debt sustainability,

way.

**ABSTRACT:** Fiscal sustainability has become one of the most important requirements of fiscal policy over the past two to three decades. Hungary's Fundamental Law stipulates that Hungary enforces the principle of sustainable budget management. In international practice, fiscal sustainability is often identified with preserving the solvency of the state and the sustainable financing of public debt. The risks related to the fulfilment of the constitutional requirement to reduce public indebtedness are also regularly assessed by the State Audit Office, for which it has developed its own risk analysis method. The authors of the article define fiscal sustainability as a series of budgets that provide coverage for the public goods needs of present generations while increasing the capacity and opportunity of future generations to meet their own future needs. Based on this, and building on the resolution of the National Assembly and international good practices, they present how the coverage of Sustainable Development Goals can be integrated into the respective budgets in a transparent and accountable way.

# Sustainable Budget and the Sustainability Appearing in the Budget

László Domokos - Gyula Pulay

Government of Hungary (2017): National Water Strategy (Kvassay Jeno Plan). Online: <https://www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20V%3%ADzstrar%C3%A9gia.pdf>

Government of Hungary (2020): Az Agrárminisztérium kiemelten támogatta a mezőgazdasági öntözésfejlesztést (The Ministry of Agriculture strongly supports the development of agricultural irrigation). Published at Kormány.hu, 12 June 2020, Online: <https://www.kormany.hu/hu/foldmuvalesgyi-minisztrium/hirek/az-agrarminisztrium-kiemelten-tamogatta-a-mezogazdasagi-ontozesfejlesztest>

Magyar Nemzeti Bank (2018): Növekedési Jelentés (Growth Report). MNB, Budapest. Online: <https://www.mnb.hu/letoltes/novekedesi-jelentes-2018-digitalis.pdf>

Magyar Nemzeti Bank (2019a): Az MNB Zöld Programja (The Central Bank of Hungary's Green Programme). MNB, Budapest, Online: <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-zold-programja-1.pdf>

Magyar Nemzeti Bank (2019b): Versenyképességi Program 330 pontban (Competitiveness Programme in 330 points). MNB, Budapest. Online: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenykepességi-program-330-pontban>

World Bank (WB) (2020b): Understanding the depth of the 2020 global recession in 5 charts. Online: <https://blogs.worldbank.org/opendata/understanding-depth-of-the-2020-global-recession-in-5-charts>

World Bank (WB) (2020a): Population ages 65 and above (% of total population). Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP65UR.TO.ZS?locations=JP>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019): *World Population Prospects 2019*, Online: <https://population.un.org/wpp/>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017): *Government policies to raise or lower the fertility level*. Population Facts, No. 2017/10, Online: [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/Popfacts\\_2017-10.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/Popfacts_2017-10.pdf)









<sup>1</sup> <https://www.mnb.hu/felugylet/felugylet-keretrendszer/zold-program>

#### NOTE

Examining the four dimensions of sustainability, this study underlines that competitiveness and long-term sustainability are closely related concepts. Bearing in mind the economic and social development, only the economic and social development, only

regional supplier bases can also help with sustainable food supply (Marolcsy, 2020f). ■ *Third*, the biggest step in tackling climate change and reducing our ecological footprint may be to decarbonise the economy, for which we need to support and prioritise technologies using renewable energy.

■ *Fourth*, our urban planning and development strategy is also decisive in keeping the available natural capital supply and the needs of the population in balance. ■ *Finally*, a solution needs to be found to resolve the dilemma of a growing and ageing population – outside of the EU and the USA – and limited resources. We will only be able to ensure life on our Earth and our own survival by protecting the arable land, producing food locally as much as possible, reducing our CO<sub>2</sub> emissions and pursuing energy-efficient urban planning and the widest possible scope of employment. The long-term sustainability of our environment and society depend on each other.

considering the vision that it will be possible to produce unlimited clean energy, while at the same time we are facing a revolutionary digitalisation of money. We can only be winners of these megatrends collectively. After all, without a healthy Earth, there is no healthy human life, without healthy human life, there is no innovation, without green technologies, there is no green economy and without a green economy, our Earth will soon reach the ultimate limit of unsustainability. We humans can only make this mistake once. Therefore, let us endeavour to ensure a sustainable path of development and the resources needed for it, and take care of our own environment and each other. “We do not inherit the Earth from our ancestors: we borrow it from our children”, said David Bower, an environmental activist.

what is sustainable over the long run can be competitive and vice versa. In essence, what the concept of sustainability and competitiveness have in common is that they cannot be based on quantitative growth, but only on qualitative development and structural change. The study presented examples of how structural reforms can make our society and economy more competitive and sustainable. Another way to achieve these two goals is to renew old resources and find new ones. Our resources used in the last millennium (raw materials, money, energy) were limited. By contrast, data – as the new raw material – is available in unlimited quantities, and it is worth considering the vision that it will be possible to produce unlimited clean energy, while at the same time we are facing a revolutionary digitalisation of money. We can only be winners of these megatrends collectively. After all, without a healthy Earth, there is no healthy human life, without healthy human life, there is no innovation, without green technologies, there is no green economy and without a green economy, our Earth will soon reach the ultimate limit of unsustainability. We humans can only make this mistake once. Therefore, let us endeavour to ensure a sustainable path of development and the resources needed for it, and take care of our own environment and each other. “We do not inherit the Earth from our ancestors: we borrow it from our children”, said David Bower, an environmental activist.

#### SUMMARY

system is very promising, as it can effectively reduce the environmental impact of different product packages. In Finland, for example, due to a deposit refund of between € 0.1 and € 0.4, the return rate for metal beverage cans has approached 100 percent. Germany shows a similarly high return rate, where a deposit refund of € 0.25 must be paid for disposable plastic bottles (Hausmann and Kolok, 2019). In Hungary, revenues from green taxes contribute more to total tax revenues than the EU average, but there is still plenty of room to increase this (MNB, 2020), see Figure 8.

We can group the direction of our environmental activities and green strategy around five cardinal key areas.

First of all, we must work to keep our lands fertile and our air and waters clean. We cannot live off the future of our children and grandchildren! We must strive to give them a country in better condition in economic, social and environmental terms. A critical point in agriculture, for example, is irrigation and water management, as development and water management, as today irrigated cultivation takes place on not even 2 percent of arable land in Hungary (Government of Hungary, 2020) and the proportion of actually irrigated areas within irrigated agricultural areas is just over 50 percent (Government of Hungary, 2017).

Second, the more that the production and consumption of food (as one of our most basic needs) occurs at the local and regional level, the smaller the ecological footprint, but of course this is also true for production as a whole. The consequences of the deglobalisation

Figure 8

REVENUES FROM ENVIRONMENTAL TAX AS A PROPORTION OF TOTAL TAX REVENUE (2018)



Source: Eurostat

Figure 7 CARBON DIOXIDE EMISSION PER CAPITA IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION



Note: V3 shows a population-weighted average; Eurostat updated the data series in 2020  
Source: Eurostat, 2020a

issuance of green bonds totalled only \$ 5 billion in 2012, while it already exceeded \$ 250 billion in 2019, representing 3.5 percent of total bond issuance (\$ 7.15 trillion) (Ehlers et al., 2020). Currently, the largest green bond issuers by geographic location are the USA, China and France.

The Hungarian central bank is also actively involved in the fight for a green future, as it was one of the first to create a separate green bond portfolio in its foreign exchange reserves, and – with its Green Finance Award – the MNB encourages credit institutions, investment and insurance institutions to reduce their ecological footprint. In addition, the MNB launched its own wide-ranging Green Programme<sup>1</sup> in 2019 (MNB, 2019a). The main goal of this programme is for the financial intermediation system to support

environmental sustainability much more strongly than it currently does. The MNB's Green Programme is fundamentally based on three pillars. First, the MNB wants to reduce the financial risks associated with ecological and environmental problems; second, it builds alliances at the domestic and international level to broaden and share its knowledge base; and third, it pays great attention to making its own operations green. "Be the change you wish to see in the world", as the well-known Indian politician Mahatma Gandhi said.

The long-term economic effects of the emergence of green taxes for environmental and fiscal sustainability are favourable. Future economic growth may be higher because environmental pollution diminishes and the health of the population also improves. Among the international best practices, the deposit

which the nations are working together. Hungary was the first member state of the European Union to have the Paris Convention that was adopted at the 2015 UN Climate Change Conference enter into force. Our goal stipulated in the agreement is to reduce greenhouse gas (GHG) emissions by 40 percent compared to 1990 levels by 2030. In addition, within the framework of the European Green Deal, Hungary has also committed to achieve climate neutrality by 2050. To this end, Hungary has already developed a number of its own strategies (e.g. the National Climate Change Strategy; NCCS). Furthermore, Hungary is already very prominent in terms of implementation, as its per capita CO<sub>2</sub> emission is the fourth lowest in the EU (Eurostat, 2020a), see Figure 7.

Making financial products greener is essential for the preservation of the natural environment, as they can provide funding for the aforementioned goals. The rapid development of green technologies also offers significant business opportunities, the exploitation of which can be significantly supported by green financial products. The supply and demand of green deposits, bonds, loans and mutual funds is growing at a rapid rate. The main purpose of these products is to use the funds exclusively for investments that are beneficial for environmental and energy efficiency, such as the construction of solar farms or clean water and wastewater treatment. For example, a green bond helps to channel capital into environmentally friendly investments, reduces the cost of the access to finance, and also draws attention to the financial risks associated with environmental degradation (Mihalovits and Tapaszt, 2018). The growing popularity of these products is well illustrated, for example, by the fact that although green bonds started from a low base, their market is expanding dynamically at the global level as well. Quantitatively, global

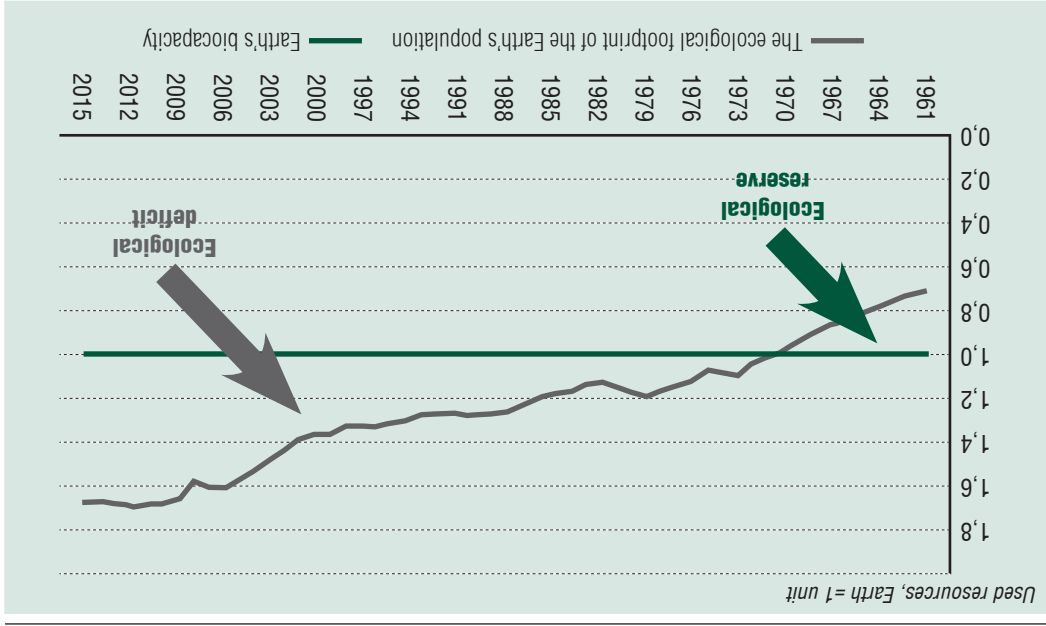
In 2016, the ecological deficit of the Earth as a whole was already 0.7 Earth, meaning we would need almost one more planet to sustain the current consumption. The extent of overuse of resources varies from country to country and region to region: Japan, for example, uses more than seven times its own biocapacity, but most of the developed, leading countries in terms of GDP have ecological deficits ranging between two and five (Global Footprint Network, 2019). We can also capture the overexploitation of resources by saying that we already exhausted our ecological framework (Earth Overshoot Day) on 22 August of this year (Global Footprint Network, 2020). The date, which is getting earlier each year, warns us that our available resources are not unlimited and we cannot really possess them.

Ecological sustainability is the key to our survival and one of the key elements of Hungary's competitiveness, which also requires green economic thinking and appropriate financial products (Matolcsy, 2019). As opposed to financial processes and some parts of the economy – where we realise their unsustainability about every 10 years – our Earth can only reach the ultimate limit of unsustainability once. That is why we must do everything in the economy and financial spheres to make our growth “green” and sustainable.

Hungary can be said to be at the forefront of efforts at both the global and European level, whether it is the development of long-term sustainability strategies, or climate commitments and their implementation. Several international organisations and many countries, including Hungary, have already committed themselves to green operations, but all of these efforts are often still at an early, planning stage. At the same time, it is important to be aware of the current strategic plans and to follow their development if we want to understand the common goals for

Source: Global Footprint Network

Note: In the figure, the green line indicates the maximum available ecological capacity of the Earth (biocapacity), the gray line indicates the capacity used by the world's population. The vertical axes indicate ecological capacity of the number of Earths we would need to meet the needs of humanity.



### CHANGE OF THE ECOLOGICAL FOOTPRINT OF THE WORLD POPULATION

Figure 6

## WE SHOULD NOT ONLY USE OUR ENVIRONMENT, WE MUST ALSO PROTECT IT

After all, if we look at our economic growth, we see that on this growth trajectory we are increasingly depleting the Earth's natural resources. The extent to which the croplands, grazing lands, forests, waters and built-up areas can regenerate in total annually is traditionally referred to as the biocapacity. If we consistently use more than our available or renewable resources, we will run into an ecological deficit. Looking back over past decades, we see that the countries of the Earth have been using more and more ecological resources to meet their consumption and to absorb the waste and other pollution that is generated in the process. Since the 1970s, this consumption has exceeded the level our resources are able to cover or recover on their own (see Figure 6).

Environmental sustainability is the most commonly used approach to sustainability, and in recent years, quite rightly, has become the focus of public discourse. More and more often we hear the ominous statement, "there is no planet B". These warnings are justified. based on professional consensus to exploit our housing market reserves (Matolcsy, 2020d). the 2020s, we need a clear vision and a strategy percent or the 1.5 percent seen in Vienna. For renewal rate of the housing stock in Budapest fell to 0.4 percent, instead of the desirable 1

The question is not only whether we manage to preserve the population of our country, but also the quality and living conditions of the life we live. The “locked-in” period created by the pandemic situation has shown that in the future, our homes will presumably have to perform many more functions. “The home will no longer simply be a place to live and cook, but a place to relax, work, play sports, train ourselves and help our children learn, gardening in the garden or on the patio” (Matolcsy, 2020f). However, for this to occur, an ever-broadening section of the population will need adequate housing at affordable prices, which is also essential for having children. By contrast, we see that today with an average income it already takes 15 years to be able to buy a 90-square-metre home. In addition, the

the capital's share in the income increased, while wage shares, previously thought to be unchanged, began to decline gradually. New technologies also upset the balance of incomes stemming from capital and labour, which can result in income inequalities as well (Ríspel and Várhelyi, 2019). During the last four growth periods in the USA (1982–1990, 1991–2000, 2001–2007, 2009–2013), the richest 10 percent accounted for more than 70 percent of income growth (Tcherneva, 2015, 2017). In Hungary, the level of income and wealth inequality is lower than the EU average and is considered to be moderate by global standards as well (see Figure 5). The proportion of people at risk of poverty and social exclusion in society has fallen significantly since 2010 and is now below the EU average.

Figure 5

**THE INCOME GINI COEFFICIENT IN THE EU (2019/2018)**





Japan has the oldest population in the world, with 28 percent of the population aged 65 and above in 2019 (World Bank, 2020a), while the average in the EU countries, including Hungary is around 20 percent (Eurostat, 2020c). To address the negative economic effects of ageing, Japan has successfully raised the employment rate for elderly people. In addition to raising the employment rate, their other key goal is to replace the shrinking workforce with automation, with developments by large Japanese companies (e.g., the development of industrial robots, artificial intelligence, use of big data) making a strong contribution in this regard.

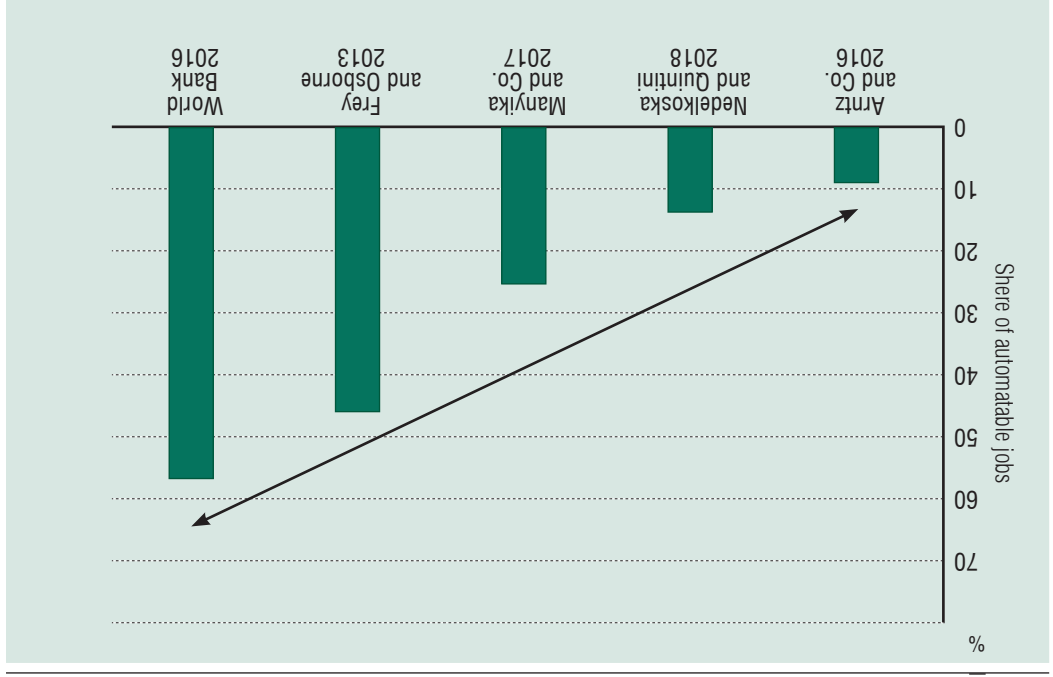
Labour market challenges need to be addressed through active economic policies. Automation will affect all jobs in the economy

in the future (see Figure 4). Only the lowest and upper segments of the wage scale may be less affected, but for the first time in history white-collar jobs may also be at risk (Erdelyi and Kis, 2019). New jobs created by innovation may be the solution to keeping employment at a high level, despite the spread of digitalisation and robotisation (Erdelyi and Soós, 2019). Jobs in their current form cannot and should not be maintained, but potential workers must be provided with job opportunities. In order to improve competitiveness, lifelong learning is becoming increasingly valuable, as it preserves marketable knowledge that can be used to fill jobs that today do not yet exist.

An additional societal challenge for some developed economies is growing income and wealth inequalities. From the 1970s and 1980s,

Figure 4

**RANGE OF AUTOMATION ESTIMATES FOR CURRENT JOBS IN THE WORLD**



Source: MNB

the cart of our country” (Matolcsy, 2020f). When formulating the family policy, we must also make sure that our family support scheme is not only generous but also effective. *Figure 3* shows the estimated number of the Hungarian population. An ageing population is an unavoidable consequence of the low number of children and the increase in life expectancy. The decline in the number of working-age population not only makes the pension and healthcare systems unsustainable in the long run, but economic convergence as well (Kreiszné, 2019). Therefore, in addition to encouraging having children, we must strive to involve the economically active population in the labour market as much as possible. This can be effectively encouraged by the increased use

of atypical forms of employment (teleworking, part-time jobs), especially among women. The return of mothers to the labour market and their long-term employment would be promoted by further increasing the number of daytime nursery capacities, the provision of childcare in the workplace and the support of mothers working part-time. It is commonly experienced that employment rates are the highest in countries with high rates of atypical forms of employment. Thus, we need to activate all of our reserves. However, Hungary has so far lagged behind Western European countries in terms of atypical employment methods (MNB, 2019b). Although Japan has taken a different approach, it has provided successful solutions to the ageing problem of its own population.

### ESTIMATED POPULATION OF HUNGARY

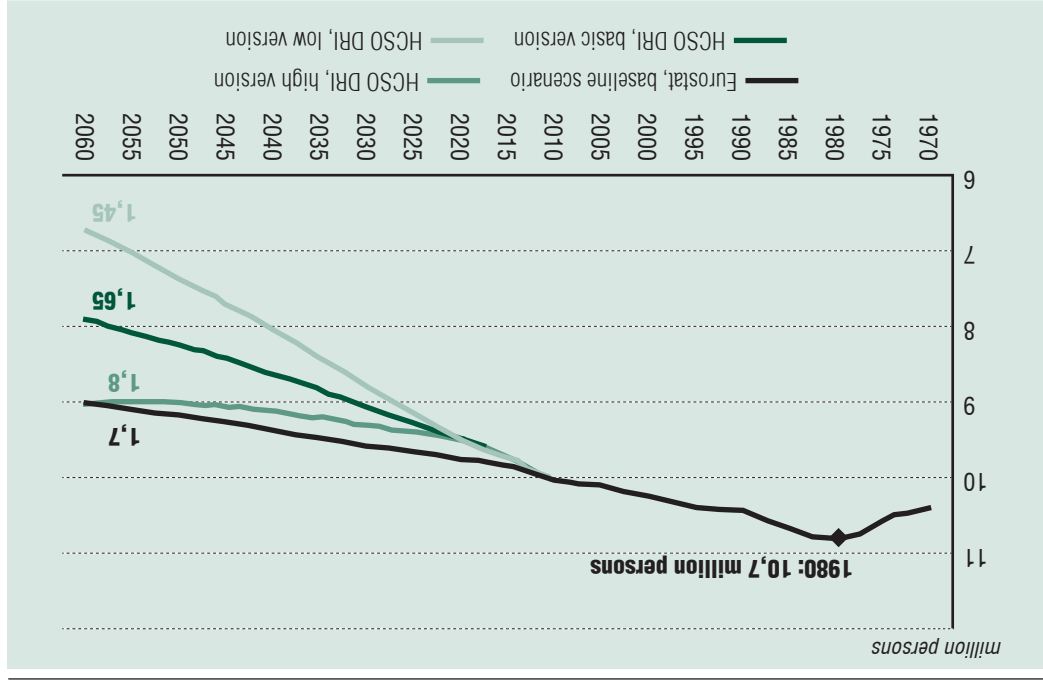


Figure 3

Note: 2011 year-to-date figures based on 2011 census data  
 Source: Eurostat, Eurostat 2019 population projection baseline, HCSO HDRI population projections

## IN THE SHADOW OF DEMOGRAPHIC MEGATRENDS – THE FUTURE BELONGS TO OUR CHILDREN

Both developed and developing countries face an unprecedented demographic challenge, an unprecedented demographic challenge, but in opposite directions. This could lead to unpredictable economic and environmental consequences if we do not implement greater reforms than ever. The United Nations estimates that the world's population will exceed even 10 billion in the 2050s, i.e. an increase of about 2 billion. Meanwhile, continental differences in population growth trends are expected. Africa will see the largest population growth (doubling between 2015 and 2050), followed by slightly lower growth in Asia (20 percent between 2015 and 2050). By contrast, Europe will be the only continent to face a declining population (UN, 2019). It is no coincidence that Europe has the highest proportion of countries (66 per cent) struggling with government measures to increase fertility rates (UN, 2017).

In a society with a declining population, successful economic convergence is not conceivable over the long run. Maintaining the population level requires a fertility rate of at least 2.1 in the long run, which currently seems unattainable in the world's wealthiest regions, such as Europe or North America. Today, the Hungarian fertility rate can be said to be average in the European Union, but we have already had far to go to reach even this. From 2010, the Hungarian government pursued a family policy that is already showing visible results, as the fertility rate increased from 1.2 to 1.5 between 2011 and 2019 and the number of marriages also doubled. In order for the demographic turnaround to be fully accomplished, the current family policy must be continued and, if possible, expanded. "On the slope of sustainable convergence, we will reach the top sooner if more people pull

thereby reducing the negative effects of global warming, which is a significant risk factor for economic growth. The shift to an optimal energy mix based on renewable energy and nuclear power that is needed for sustainable convergence will reduce emissions, increase security of supply and improve Hungary's foreign trade balance. More and more car manufacturers are introducing alternative drive models instead of internal combustion engines: for example, Mercedes announced in July 2020 that it will start producing plug-in hybrid models in Kecskemét, Hungary. For Hungary, this global trend is of key importance, because a significant part of the Hungarian economy's output is attributable to automotive production. In order for the country to maintain its competitive advantage in the future, investments that can satisfy the growing demand for alternative drive vehicles will be needed.

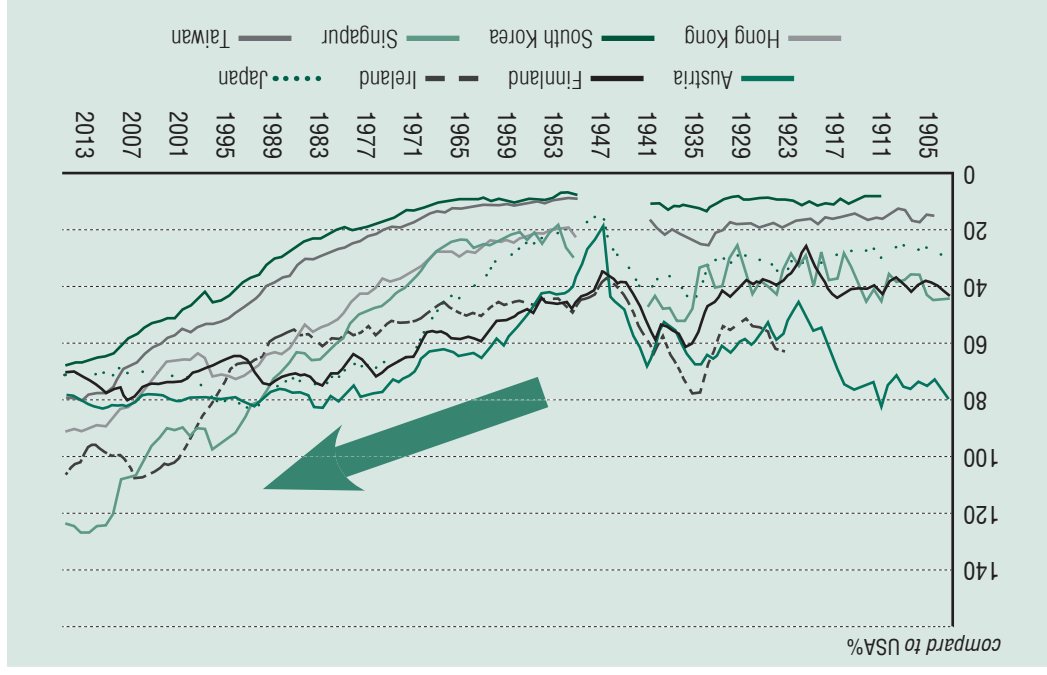
The primary new resource related to economic growth is data. Prior to the digital age, economies were primarily able to utilise resources of a physical nature, such as soil, water, precious metals, or raw materials. In the age of digitisation, the most important raw material is data, the amount of which is practically unlimited and only expands during its use (Marolcsy, 2020b). It is much more accessible than any previous raw materials, but is also more attached to us. The usability of personal data is one of the big dilemmas of the near future. Data would, of course, be worth nothing without adequate data processing capacities. However, according to Moore's law, the expansion in computational performance provides the knowledge needed to process large amounts of data. The revolution of "big data" and artificial intelligence is already on the verge, but is less visible only because as opposed to previous technological revolutions it runs in the background, while the interface used by the user may even remain unchanged.

profit maximization. One direct consequence of this process driven by low-cost labour has been the extension and increasing complexity of production-related supply chains. However, restrictions and border closures due to the coronavirus pandemic have undermined the risks involved in outsourcing. Due to the epidemicological situation, global supply problems also appeared immediately in the automotive industry in early 2020. In order to maintain competitiveness, multinational supply chains are expected to shorten, regionalise and diversify, with a stronger focus on stockpiling and security of supply. Hungary can also benefit from this process. Technological developments provide an opportunity to transform the hydrocarbon-based economy into a green, circular economy, relocate their production to Asian countries for

income trap” from which only a few countries have been able to break out in the last 100 years: within Europe, these countries include Austria, Finland and Ireland, and the “Little Tigers” in Asia (South Korea, Hong Kong, Singapore, Taiwan). The countries that have succeeded in convergence are quite diverse, but what they have in common is that it was the technology- and knowledge-intensive model that allowed them to catch up (see Figure 2). The provision of raw materials for production is a key issue, and the coronavirus has highlighted more than ever before the importance of security of supply. In global terms, one major trend for developed countries, especially for American and Western European multinationals, in recent decades has been to relocate their production to Asian countries for

## CHANGES IN THE LEVEL OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE SUCCESSFULLY CONVERGENCED COUNTRIES

Figure 2



Note: PPP based GDP per capita  
Source: Maddison database, MNB calculation

While the other is the 50-year cycle between 1970 and 2020, which also predicts that a challenging period awaits us on the road to success (Matolcsy, 2020). There is no sustainable economic growth without competitiveness. The available natural resources and the human workforce are limited; therefore, continuous – and thus sustainable – economic growth can only result from the more efficient use of these resources, i.e. from innovation. Consequently, the country needs to adopt a development model that focuses primarily on improving quality factors (intensive) rather than quantity factors (extensive). Usually, the growth surplus of developing countries with higher growth runs out of steam before they can catch up with developed economies (MNB, 2018). The literature calls this phenomenon a “middle

We tend to make the mistake of taking economic growth for granted, but this is hardly the case. The world economy is constantly pulsating and confronting countries with persistent challenges. Over the last 150 years, the world economy has survived 14 global recessions; furthermore, the crisis triggered by the coronavirus epidemic is estimated by the World Bank to be twice as severe as the financial crisis of 2007-2008 (World Bank, 2020b). However, based on the rhythms of history, periods similar to this also carry the potential for renewal. One such historical rhythm is the 80 years between 1940 and 2020 (60 + 20 years) consisting of three 20-year phases (development, highs and lows, breakdown) and a 20-year transition period.

## DATA: THE FUEL FOR DIGITISATION

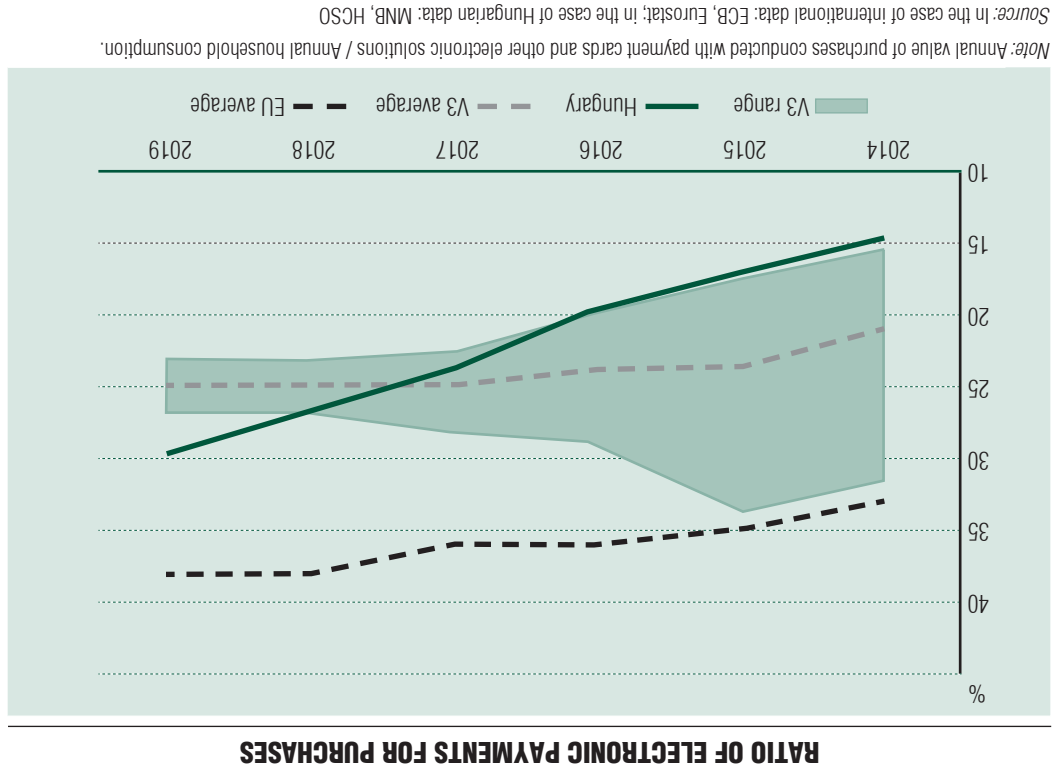


Figure 1

Hungary and for the necessary turnaround in competitiveness, thanks to which it was prepared to face the challenges caused by the coronavirus. Undoubtedly, in order to mitigate the negative economic effects of the epidemic, similarly to other countries around the world, it is possible to temporarily loosen budgetary discipline, but after the situation normalizes, it is necessary to return to the foundations (Matolcsy, 2020a).

Over the long run, financial sustainability may be most affected by the revolution in the monetary system. Up until now, money has been a scarce resource created partly by central banks and partly by commercial banks. However, the monetary system is becoming increasingly digital, which can result in both parametric and paradigmatic changes. One important change which however does not affect the essence of the monetary system is the spread of bank cards and the online management of finances, which makes our daily lives and transactions easier and faster (Horváth and Kolozsi, 2019). In this, countries where electronic payment methods are widespread can gain a competitive advantage, and the banking system will be digitised as much as possible. There is considerable room for the Hungarian banking system in this respect, but there are also tangible achievements, notably the Instant Payment System launched in March 2020 under the leadership of the MNB, which is, in its current form, unique in an international comparison. However, a more significant, paradigmatic change may be brought about by the digitisation of the monetary system to such an extent that it makes even central bank money digital and directly accessible at the same time. The possibilities, limitations and perspectives of this are being explored by all major central banks, as well as by the MNB, as it could bring about a revolutionary change in the availability of money (see *Figure 1*).

With regard to general government finances, competitiveness and structural reforms which also serve sustainability began in 2010. The basis of the budget reform was provided by the structural measures of the Széll Kálmán plans and restructuring of the tax system. With the tax reform, the focus of tax centralisation shifted from labour taxes to consumption taxes, supporting a turnaround on the labour market (Palotai, 2019). In connection with the train of thought of this study, the reform proved that significant results can be achieved by relying not only on quantities and finite resources, but also on quality and structural reforms. In addition to the structure of expenditures and revenues, the structure of public debt was also fundamentally transformed. This is because internal savings are a more stable and sustainable source for public finances than the foreign capital on which it relied. In order to restructure the public debt, measures involving debt management, which can be called a competitiveness reform, were also needed. This was supported by the Self-Financing Programme launched by the Magyar Nemzeti Bank, which effectively contributed to channelling internal resources into the government securities market. As a result of these reforms, the share of FX-denominated central government debt fell from about 50 percent to 17 percent, and the share of public debt held by non-residents fell from 66 percent to less than 35 percent. The recipe for success of economic balance and growth created the foundations for balanced convergence in

economic recovery with ample funding, but also deepens recessions by tightening lending. How can financial competitiveness contribute to sustainability? First and foremost, unsustainable processes originating in the financial sector must be prevented and excessive pro-cyclicality must be eliminated. Finally, using the opportunities offered by technological development, funding must be made much more easily accessible for economic actors which have a clear vision of the future. The financial sector has provided many examples of unsustainable processes in some segments of the economy, leading to a general downturn. The global crisis of 2008-2009 started in the US real estate market, but it was the financial sector that was closely linked to it on the financing side which caused severe real economic damage to the world economy due to an incorrect assessment of credit risks. The financial crisis underlined that, with a lack of adequate regulation, unsustainable processes can evolve in the modern financial system. The self-regulatory mechanisms of the market do not function properly, and therefore – in addition to stimulating the real economy – one of the main purposes of economic policy should be to prevent financial imbalances (Csontos and Szalai, 2015). This is consistent with the fact of economic history that over the past 200 years only countries that have achieved appropriate coordination of the capabilities and resources of the state and the market have been successful (Matolcsy, 2020c).

With the merger of the Hungarian Financial Supervisory Authority responsible for microprudence with the Magyar Nemzeti Bank responsible for macroprudence in 2013, a more modern and efficient supervision of the financial sector was achieved in Hungary. In the past, the financial sector itself was a source of unsustainability, and this was especially true with regard to the drastic rise in foreign currency lending in the 2000s. The high proportion and stock of retail foreign currency loans was one of the most serious sources of economic and social risk for Hungary. However, the post-2010 government, working in close cooperation with the central bank management appointed in 2013, phased out the systemic risk that threatened the housing of hundreds of thousands, using a structural approach instead of a quantitative one. Following the initial steps offering partial solutions (early repayment scheme, exchange rate cap), in 2014 economic policy eliminated the sector's external exchange rate exposure and made the transmission mechanisms of monetary policy more efficient by fully converting foreign currency denominated household loans into forint. The financial crisis demonstrated that a healthy structural expansion of loans is desirable on the part of the private sector. The MNB launched the Funding for Growth Scheme in 2013, the aim of which was to avoid a complete credit crunch and to support the development of a healthy corporate credit structure (Baksay and Bana, 2019). Proceeding along this path, the MNB has applied debt cap rules (countercyclical capital buffer, payment-to-income ratio) since 2015, which effectively prevent the excessively pro-cyclical operation of the financial sector in the case of retail loans as well. The structure of the credit market was further improved by the introduction of the Certified Consumer-friendly Housing Loan in 2017, which significantly increased the share of fixed-rate loans in domestic currency even within newly extended housing loans (Palicz et al., 2020).

In Hungary, it was not only the finances of the private sector but also those of the state which were unsustainable in the 2000s. Taking a flawed approach, the government in power at that time wanted to stimulate the economy not by implementing structural reforms (i.e. not in a competitive manner), but rather by maintaining a high budget deficit (i.e. extensively). Due to



The most frequently used competitiveness rankings differ significantly in their results and approach. They have different strengths and weaknesses, but in general it can be said that they either rely too heavily on subjective surveys or their scope of analysis is not broad enough to cover all of the segments of competitiveness. There are certainly forward-looking exceptions, such as the UN's Sustainable Development Report and the MNB's Competitiveness Index prepared for a similar purpose, which is at the same time objective and broad in terms of resources used so far can be converted into new resources with unlimited access – in the economy through the revolution of money, in technology through the data as a new resource and in environmental sustainability through green energy production. These are global processes which an individual national economy cannot control, but can exploit properly, and which will become key elements of sustainability and competitiveness over the next decade. Another question also arises: what might be the revolutionary factor in terms of social sustainability? The role of national governments is larger in this area, and – along with the necessary demographic turnaround – creating new job opportunities appears to be a condition for competitiveness and sustainability.

The forward-looking study and improvement of sustainable development and competitiveness requires the accurate measurement of these two aspects. Unfortunately, we do not have that today. GDP, which is considered to be the main measure of economic development, ignores factors influencing living standards, such as well-being, happiness or ecological sustainability. The measurement of GDP is quantitative, while the assessment of competitiveness or sustainability would be mainly based on qualitative measures. In addition, the definition of competitiveness and sustainability is a subject of economic debate.

In a journal with a fundamentally economic focus, it is advisable to start the discussion of sustainability with financial sustainability, the lack of which is unfortunately an everyday experience in economic life. At the micro level, households and companies, and at the macro level entire national economies may come close to bankruptcy or go bankrupt, which can reverse all the work of many years or even a decade. Furthermore, experience indicates that the financial sector is strongly pro-cyclical, meaning that it strengthens

## REVOLUTION IN FINANCES

and better results can be achieved.

and better results can be achieved. In a journal with a fundamentally economic focus, it is advisable to start the discussion of sustainability with financial sustainability, the lack of which is unfortunately an everyday experience in economic life. At the micro level, households and companies, and at the macro level entire national economies may come close to bankruptcy or go bankrupt, which can reverse all the work of many years or even a decade. Furthermore, experience indicates that the financial sector is strongly pro-cyclical, meaning that it strengthens

and sustainability. The forward-looking study and improvement of sustainable development and competitiveness requires the accurate measurement of these two aspects. Unfortunately, we do not have that today. GDP, which is considered to be the main measure of economic development, ignores factors influencing living standards, such as well-being, happiness or ecological sustainability. The measurement of GDP is quantitative, while the assessment of competitiveness or sustainability would be mainly based on qualitative measures. In addition, the definition of competitiveness and sustainability is a subject of economic debate.

# Competitiveness as a Decisive Criterion for Sustainability

György Matolcsy

■ FOCUS – SYNERGIE OF ECONOMY, STATE AND SOCIETY: COMPETITIVENESS AND SUSTAINABILITY

**Abstract:** Competitiveness and sustainability are inseparable concepts. Competitiveness cannot be interpreted in the short term, and thus it cannot exist without sustainability as well. At both the corporate and national economy level, only those who can maintain their outstanding performance, in the long run, are the winners in global competition. There are two roads to achieving these two goals simultaneously, and they can even be followed at the same time. On the one hand, moving away from quantitative factors towards quality, and on the other hand, looking for new resources and making old resources unlimited by using them in a sustainable, "green" manner. With the development of digitalisation, data is becoming a more important resource than ever before, while money and access to energy may become unlimited. No segment of the economy can ignore revolutionary changes, such as the green and digital transition, but proper cooperation between the state and the market is necessary to achieve and maintain competitiveness and sustainability.

**Keywords:** competitiveness, sustainable development, megatrends, green finance, technological development, environmental and social sustainability

JEL codes: J11, J13, E51, E58, O11, O14, Q01, Q55, Q56, Q58  
DOI: [https://doi.org/10.35551/PFQ\\_2020\\_s\\_2\\_1](https://doi.org/10.35551/PFQ_2020_s_2_1)

Competitiveness and long-term sustainability are closely related terms, since – bearing in mind economic and social development – only what is sustainable over the long run can be competitive and vice versa. Competitiveness (as opposed to competition) is not attached to a specific time, but is a permanent feature. If we express the goal of competitiveness in the sense of the national economy, or to put it somewhat in simpler terms as the highest degree of well-being of the public, we do not consider it as a temporarily achievable peak, but rather as a "plateau". In order for the target status to indeed be persistent, competitiveness

*E-mail address:* [matolcsygy@mb.hu](mailto:matolcsygy@mb.hu)

must also serve sustainability. Economic, social and environmental aspects must be taken into account. In the absence of these, only temporary growth can be achieved, which will be followed by stagnation or decline, as we have seen through the examples of many developing countries that are stuck in the middle income trap (MNB, 2018). Both competitiveness and sustainability cover countless areas. For the sake of clarity, in the following I examine the concept of sustainability in four dimensions and discuss the related ideas of competitiveness in relation to these dimensions. These four areas are financial, economic, environmental and social sustainability. This study examines the relationship



# Authors of this Issue

- GUSZTÁV BÄGER  
PhD, Senior Advisor, József Eötvös Research Center,  
University Professor, National University of Public Service,  
Member of the Monetary Council, Hungarian National Bank
- LÁSZLÓ DOMOKOS  
PhD, Honorary University Professor,  
President of the State Audit Office of Hungary
- KIÁRA KATONA  
PhD, habil., Head of Institute, Associate Professor,  
Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law,  
Heller Farkas Institute of Economics
- GYÖRGY MATOLCSY  
Honorary Doctor, University of Debrecen,  
Governor of the Magyar Nemzeti Bank
- ERZSÉBET NÉMETH  
PhD, University Professor, Metropolitan University,  
Director, State Audit Office of Hungary
- BIANKA PARRAGH  
PhD, Senior Research Fellow, József Eötvös Research Center, National  
University of Public Service,  
Member of the Monetary Council, Hungarian National Bank
- AKOS PÉTER  
Auditor, Analyst,  
State Audit Office of Hungary
- GYULA PULAY  
PhD, habil., Associate Professor, head of Department, University  
of Miskolc,  
Director of Audit, State Audit Office of Hungary
- BALINT TAMÁS VARGHA  
Legal Analyst,  
State Audit Office of Hungary



## EDITORIAL COMMITTEE

Jean-Raphaël Alventosa, György Barcza, Gusztáv Báger, Tamás Bánfi, Gusztáv Bienerth, Bilal Mehmood, Katalin Botos, Artila Chikán, Magdolna Csath, László Domokos (Chairman of Editorial Committee), Ádám Farkas, Erzsébet Gém, András Giday, György Kocziszky, Pál Péter Kolozsi, Árpád Kovács, Mónika Kuti, Csaba Lenner, Alexandra Lukszander, Bettina Martus, Jacek Mazur, Erzsébet Németh, Eva Palócz, Bianka Parragh, Tibor Pál, Gyula Zoltán Pulay, Péter Sasvári, Éva Kriszta Sandorné, József Simon, György Szapáry, Tibor Taray, Mihály Varga, Viktor Várpalotai, József Veress, Tihamér Warvasovszky, Boglárka Zsóter

## EDITOR STAFF

Erzsébet Németh (Senior Editor),  
Bianka Parragh (Senior Editor, special edition),  
Gusztáv Báger, Katalin Botos, András Giday, Pál Péter Kolozsi, Csaba Lenner,  
Gyula Zoltán Pulay, József Simon, Viktor Várpalotai (Columnists),  
Ildikó Nagy (Editor),  
Danielné Hullai (Proof-Reader),  
Eva Palló (Layout Editor)

Public Finance Quarterly publishes articles proofread by editorial committee members holding scientific degrees. We use the so-called, double-blind proofreading method, i.e. the proofreader and author are unknown to one another.

Articles published in the Public Finance Quarterly are reviewed in the following scientific databases: Elsevier Scopus, Web of Science Emerging Sources Citation Index, EBSCO, ProQuest, CrossRef (DOI), Research Papers in Economics (RePEc), EconBiz, Directory of Open Access Journals (DOAJ), SocioNet, Google Scholar and MATARKA.

RePEc Impact Factor: 0,228

© No part of this publication may be reproduced or distributed for commercial use in any form or by any means without the prior permission of the Publisher.

Public Finance Quarterly – Journal of Public Finance ■ Editorial Office e-mail address: szemle@asz.hu

<https://www.penzugyiszemle.hu/penzugyi-szemle-folyoirat/>

■ Published by: State Audit Office, 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10.,

phone: (1) 484 9100 ■ Printed by State Audit Office, Budapest

■ HU ISSN 0031-496-X, [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

*The Public Finance Quarterly pursues the primary goal of providing a credible picture on the financial systems, the main features of the operations of public sector and national economy, the efforts to catch up with economically developed countries and build future and on the related professional debates. Another goal is to achieve that the professional results as published in our periodical are utilized as much as possible, promote the spreading of a better financial culture, provide solid foundations for decision-making in the fields of finance and economic policy, and contribute to good governance.*

*This professional periodical deals mainly with the issues of public finances, is published quarterly under the administration of the State Audit Office of Hungary as editor, includes in a single volume the Hungarian and English versions of the published writings, has more than fifty year tradition, up-to-date typographic design, a permanent structure of topics for the published writings and undergoes a major renewal resulting in an enrichment of the contents.*

*The Public Finance Quarterly welcomes to receive professional papers in English and/or Hungarian. It is to be noted that articles capable of attracting international interest are published by the Editorial Committee in both languages in the same issue.*

*Primarily, we publish in the periodical articles analyzing monetary and fiscal policies from a theoretical or empirical point of view. Likewise, we welcome practical assessments, analyses on financial and accounting issues that were prepared by using Hungarian or international databases. Articles presenting novelties in financial instruments, derivatives, accounting techniques (of corporations/national accounts alike) or introducing how to calculate the yield and risk of financial investments, securities, loans or scrutinizing the development of financial sector (e.g. that of the Stock Exchange, money market) in a macroeconomic context are also well received. Public Finance Quarterly intends to expand the scope of financial knowledge in Hungary through publishing the most up-to-date theories, approaches. Therefore, we are also awaiting articles on financial mathematics, or studies that belong professionally to the forefront and introduce the latest financial innovations, techniques. The write-ups included in the periodical on recently published books serve the same purpose.*

Please send your manuscript to the following e-mail address: [szemle@asz.hu](mailto:szemle@asz.hu)

Further information is on the website of the journal:  
[www.penzugyiszemle.hu](http://www.penzugyiszemle.hu)



# Content

## FOCUS

SYNERGIE OF ECONOMY, STATE AND SOCIETY: COMPETITIVENESS  
AND SUSTAINABILITY

György Matolcsy: Competitiveness as a Decisive Criterion  
for Sustainability 7

László Domokos - Gyula Pulyai: Sustainable Budget and the  
Sustainability Appearing in the Budget 25

Akos Péter - Erzsébet Németh - Tamás Bálint Vargha:  
Sustainability of the Pension System, Risks and Opportunities 57

Gusztáv Bager - Bianka Parragh: The Coronavirus Crisis,  
Sustainable Development and the Incentive State Model 86

A GUIDE TO PUBLISHING 116