

A Levegő Munkacsoport kérdései

Irina Ivaskóhoz, a Nemzetközi Valutaalap magyarországi képviselőjéhez
(2011. február 15.)

A Levegő Munkacsoport magyar környezetvédő civil szervezetek országos szövetsége. Egyik fő tevékenysége a magyar állami költségvetés és adórendszer folyamatos értékelése és javaslatok kidolgozására a javítására. Külföldi partnereivel együtt hosszú évek óta figyelemmel kíséri az IMF tevékenységét is.

A napokban olvashattuk az IMF legfrissebb Jelentését Magyarországról (a továbbiakban: a Jelentés). Teljes mértékben egyetértünk a Jelentés számos megállapításával, így például azzal, hogy a magas államadósság, a pénzügyi rendszer függősége a külső forrásoktól és az árfolyamváltozásoknak való jelentős kitettsége komoly aggodalomra ad okot. Ugyanakkor igencsak megkérdőjelezhetőnek tartjuk a Jelentés főbb javaslatainak egy részét (amelyek egyébként nagyrészt az IMF korábbi javaslatait ismétlik meg).

Levegő Munkacsoport: Az első kérdéseink a közlekedéssel kapcsolatosak. A Jelentés a közösségi közlekedési vállalatok átalakítását javasolja. A Jelentés szerint ennek eredményeképpen a költségvetés a GDP egy százalékának megfelelő összeget takaríthat meg. Ez azonban gyakorlatilag a tömegközlekedésnek nyújtott állami támogatás teljes megszüntetését jelenti. Ezek a közvetlen támogatások részei az állami költségvetésnek, ezért mindenki számára láthatóak. Ugyanakkor hatalmas közvetett (rejtett) támogatásokban is részesül a közlekedés. A személygépkocsi- és teherautó-forgalomnak nyújtott közvetett támogatások sokkal nagyobbak, mint a tömegközlekedésnek adott közvetlen támogatás, egy tanulmány¹ szerint az előbbieket elérhetik a GDP 10 százalékát is. Miért hallgat az IMF egy olyan közlekedési támogatásról, amely tízszer akkora, mint a tömegközlekedés támogatása, miközben az utóbbi felszámolását szorgalmazza a magyar kormánynak?

Irina Ivaskó: Az IMF a nemzetgazdaság makroszintű lényegi kérdéseivel foglalkozik. A tömegközlekedési vállalatok folyamatosan jelentős és növekvő pénzügyi terhet jelentenek a költségvetésnek. Átalakításukkal növelhető a hatékonyságuk és csökkenthetők a pénzügyi terhek. Tehát mi úgy véljük, a hatékonyság alacsony, és a növelését javasoljuk a kormánynak. Ennek eredményeként nemcsak a költségvetés járna jól, de javulna a gazdaság termelékenysége is, továbbá növekedne a magyar vasút versenyképessége, és fokozódna a vonzereje a közúti közlekedéshez viszonyítva. Tény, hogy a vasút egységnyi teljesítményre vetített költsége magas, és ezért a vállalatok előnyben részesítik a közutak használatát. Az arányokat illetően a kormánynak és magyar népnek kell megítélnie, hogy a közút és a vasút aránya megfelelő-e, és összhangban van-e a környezetvédelmi célokkal, és ha szükséges, megfontolnia a megváltoztatásukat.

Levegő Munkacsoport: Miután elkészült egy átfogó tanulmány a magyarországi közlekedési beruházásokról, az 1990-es évek közepén a Világbank arra a következtetésre jutott, hogy léteznek sokkal kifizetődőbb módjai a közpénzek elköltésének, mint az autópálya-építések finanszírozása. Ennek eredményeként a Világbank nem nyújtott több kölcsönt ilyen célra. Miként lehetséges, hogy az IMF, amely közeli kapcsolatban van a Világbankkal, a vasútnak adott állami támogatás csökkentését javasolja, és egyáltalán nem bírálja azt, hogy a magyar

¹ A közúti és vasúti közlekedés társadalmi mérlege Magyarországon, Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kht. (KTI), Budapest, 2010, <http://www.kti.hu/uploads/2010/Tarsmerleg-egyvetetesivalt.pdf>

kormány az elmúlt évtizedben hatalmas összegeket költött autópálya-építésekre (sokkal többet, mint a vasút felújítására), és ezt a költségek most is folytatni tervezi?

Irina Ivasenko: Megismételjük, hogy nem egyszerűen azt javasoljuk, hogy csökkentsék a vasút támogatását, hanem éppen ellenkezőleg. Először is, azt tanácsoljuk a kormánynak, hogy teljes egészében ismerje el a költségvetésben a tömegközlekedés támogatásait ahelyett, hogy évről évre alultervezi azokat, majd év közben siet a segítségükre likviditási támogatással, tőkeinjekcióval, illetve a hitelek átvállalásával. Másodszor, ha a kormány csökkenteni akarja a támogatásokat és a tömegközlekedés adósságállományát, akkor ezt egy értelmes szerkezeti átalakítási terv mentén kell megvalósítania, egyébként a támogatás elkerülhetetlenül növekedni fog és az adósság ismét felhalmozódik.

Ami az autópálya-beruházásokat illeti, az elmúlt évtizedben az autópálya-építések túlnyomó részét az EU strukturális alapjaiból finanszírozták, amelyek célja, hogy infrastruktúra-beruházásokat finanszírozzanak. Azt a kormánynak (és a magyar választópolgároknak) kellett eldönteniük, hogy hol van leginkább szükség infrastrukturális beruházásra Magyarországon, és a közutakat választották.

Levegő Munkacsoport: *Az állami hozzájárulás megszüntetése nyilvánvalóan a közösségi közlekedés összeomlásához vezet. Budapesten és környékén, amely az ország bruttó hazai termékének, a GDP-nek mintegy 40 százalékát adja, ez megbénítaná a gazdasági életet. Miként javasolja az IMF kezelni ezt a problémát?*

Irina Ivasenko: Megismételtem, nem javasoljuk a támogatások leépítését (ld. a fenti kérdést).

Levegő Munkacsoport: *Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) megbízásából készült tanulmány szerint évente 16 000 ember fog idő előtt meghalni Magyarországon, ha marad a részecskeszennyezés (PM10) jelenlegi szintje. Az ebből fakadó megbetegedések száma meghaladhatja az évi egymilliót. A PM10 fő forrása a közlekedés. Az EEA, az Európai Bizottság és az Európai Parlament is azt ajánlja, hogy javítsuk a közösségi közlekedési és vasúti szolgáltatásokat ezen szennyezés csökkentésére. Az IMF készített-e számításokat arról, hogy mekkora veszteség éri a magyar gazdaságot és az állami költségvetést az említett halálesetek és megbetegedések miatt, ha ezeket az intézkedéseket nem Magyarország nem hajtja végre, illetve ha megvalósul az IMF javaslata a tömegközlekedés és a vasút támogatásának megszüntetésére?*

Irina Ivasenko: Még egyszer, nem a támogatások leépítését javasoljuk, hanem azt, hogy javítsanak a tömegközlekedés működésén és hatékonyságán.

Levegő Munkacsoport: *A következő kérdéseink az IMF azon javaslatára vonatkoznak, amely szerint „racionalizálni kell a béreket a közszférában”. A Jelentés szerint ezzel az intézkedéssel az állami költségvetés a GDP egy százalékának megfelelő összeget takarítana meg. Amint azt megtudhatjuk egy másik IMF-kiadványból² (amelyben az IMF konkrét ajánlásokat tesz a magyar kormány intézkedéseire), ez igen jelentős bércsökkenést eredményezne a közszférában. A Magyar Európai Üzleti Tanács 2010. évi jelentése a következőket állapítja meg: „Az HEBC az emberi erőforrások tekintetében is ugyanazt tapasztalja, mint néhány más területen; az ország korábbi versenylőnye olvadni látszik. ... Magyarországon visszatérő probléma a tanárok rendkívül alacsony anyagi és erkölcsi megbecsülése. A kevésbé keresett és kedvelt képzési szakok között szerepel, és a már végzett tanárok közül is csak kevesen*

² **Hungary: Short-term Expenditure Rationalization: Public Sector Wage Bill and Social Benefits**, IMF Fiscal Affairs Department, August 2010

választják élethivatásul az oktatói pályát. A magyar pedagógustársadalom előregedett, az utánpótlás többek között az említett okok miatt sem megoldott.” Ami az egészségügyet illeti, az utóbbi években minden évben nagyjából annyi orvos hagyta el Magyarországot, mint amennyit kibocsátottak az egyetemek. A magyar egészségügyi rendszer az összeomlás szélén áll. Az alacsony bérek és a megfelelő személyi feltételek hiánya a hatóságoknál a katasztrófák és botrányok egyik fő oka. Ezeknek a legmegrázóbb, de korántsem egyetlen példája vörösiszap-ömlés volt. Az IMF miként képzei el Magyarország gazdaságának fejlődését alulképzett, beteg emberekkel, akiket rendszeresen katasztrófák sújtanak?

Irina Ivasenko: Tudjuk, hogy az egészségügyi és oktatási rendszer összefügg a munkaerő minőségével. Az egészségügyi és oktatási rendszer szerkezeti átalakítása azonban nem alapfeladata az IMF-nek, így mi abban adunk tanácsot, amiben szakértők vagyunk, például a közkiadások ügyében. Ami a közszféra bértömegével kapcsolatos ajánlásunkat illeti, (a kormány kérésére Magyarországra érkezett) technikai segítségnyújtó küldöttségünk arra a következtetésre jutott, hogy a közszféra bértömege Magyarországon magasabb, mint a régió többi országában. A magas bértömeget a közszférában dolgozók magas száma okozza, nem pedig önmagában a magas bérszínvonal, így a bércsökkentés nem volt a javaslataink között. Ha a kormány ezen a téren kíván lépni, akkor tanácsot adhatunk, hogy miként lehet fenntartható módon csökkenteni a foglalkoztatottságot a közszférában.

Levegő Munkacsoport: A Világbank egyik jelentős tanulmánya³ szerint minden ország gazdaságának túlnyomó részét az eszmei tőke alkotja. Továbbá az eszmei tőke aránya általában annál magasabb, minél gazdagabb egy ország. Az eszmei tőke az emberi tőkéből, valamint a formális és informális intézmények minőségéből áll.⁴ Ezeket viszont mindenekelőtt a közszféra állítja elő. Elfogadja-e az IMF a Világbank hivatkozott tanulmányának a következtetéseit? Ha igen, akkor miért tesz olyan javaslatokat, amelyek megvalósításával jelentősen csökkenne Magyarországon az eszmei tőke?

Irina Ivasenko: Éppen ellenkezőleg, az IMF támogatja, hogy javuljon az intézmények és a gazdasági kormányzás minősége. Például szorgalmazzuk egy független és hatékony Költségvetési Tanács megteremtését és támogatjuk a központi bank függetlenségét.

Levegő Munkacsoport: Amint említettük, a Levegő Munkacsoport egyetért az IMF fő céljaival Magyarország tekintetében: csökkenteni kell az államadósságot és az államháztartás függőségét a külső forrásoktól, valamint megszüntetni az árfolyamváltozások miatti kockázatokat. Ugyanakkor úgy tűnik számunkra, hogy az IMF által javasolt gyógymódok csak súlyosbítják a betegséget. Miért nem fontol meg az IMF más lehetőségeket? Már említettük a közúti közlekedésnek nyújtott hatalmas támogatások leépítésének lehetőségét. Más támogatások is igen magasak, így például 2010-ben a multinacionális cégeknek nyújtott adókedvezmények és egyéb támogatások összege elérte a GDP 2,4 százalékát. A GDP és a GNI (az itthon felhasznált jövedelem) közötti különbség meghaladja a GDP 5 százalékát, ami magasabb, mint bármely más uniós országban. A fosszilis energiáknak nyújtott támogatások a GDP néhány százalékának megfelelő mértéket tesznek ki. Az adócsalások és a korrupció is torzítják az árakat és alacsony gazdasági teljesítményt eredményeznek, ugyanakkor már számos javaslat született, amelyek megvalósításával ezek a jelenségek számottevő mértékben

³ **Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century.** The World Bank, Washington, D.C., 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf> .

⁴ A Világbank tanulmánya szerint az eszmei tőkét a munkaerő képzettsége és egészségi állapota, a jogbiztonság, az elszámoltathatóság, a politikai stabilitás, az erőszakmentesség, a hatékony kormányzati működés, a szabályozás és ellenőrzés minősége, valamint a korrupciómentesség alkotja.

visszaszoríthatók. Miért nem foglalkozik az IMF mindezen lehetőségekkel, amelyek révén megoldhatók Magyarország pénzügyi problémái és ugyanakkor élénkülne a gazdaság anélkül, hogy tönkremennének a közszolgáltatások és a környezet?

Irina Ivasenko: Kérem, nézzék meg a válaszomat a közúti árakkal kapcsolatban.

Általában a torzulásoknak, a beruházási környezet romlásának és a növekedés csökkenésének az elkerülése érdekében az egyes adókat és támogatásokat a teljes adórendszer összefüggésében kell vizsgálni. 2010 szeptemberében felállítottunk egy technikai segítségnyújtó küldöttséget az adózással kapcsolatban, de a hatáskörük kicsi volt. Ha a kormány Magyarország adórendszerének átfogó felülvizsgálata mellett dönt, készek vagyunk ebben segíteni.

Irina Ivasenko 2012. január 31-én érkezett válaszát magyarra fordította a Levegő Munkacsoport 2012. február 1-jén.

Questions of the Clean Air Action Group
to Iryna Ivaschenko, IMF Resident Representative in Budapest
(February 2011)

The Clean Air Action Group (CAAG) is a national federation of Hungarian environmental NGO's. One of its main field of activities is the continuous evaluation of the state budget and tax system in Hungary, and preparation of proposals to improve them. CAAG has been following – together with its international partner organizations – the activities of IMF already for many years.

We just read the most recent IMF Staff Report on Hungary¹ (in the following we are going to refer to it in short as the Report). We completely agree with a number of the conclusions of the Report, for example, with the statement that “Hungary’s high level of public debt, the dependence of the financial system on external funding, and large-scale currency mismatches” raise serious concerns. At the same time, we consider highly questionable some of the most important measures proposed by the Report (which in fact mainly repeated past IMF proposals).

CAAG: Our first series of questions is about transport. The Report proposes “restructuring public transportation companies”. According to the Report this measure would result in fiscal savings corresponding to 1 % of the GDP. This practically means the complete elimination of subsidies for public transportation companies. These direct subsidies form part of the state budget, so they can be clearly seen by anyone. However there are also huge indirect (hidden) subsidies in transport. The indirect subsidies to car and truck transport are much larger than the direct subsidies for public transportation, according to one study² they might even reach 10 % of the GDP. Why is IMF silent concerning a transport subsidy 10 times larger than that of public transport while urging the Hungarian government to eliminate the latter?

Iryna Ivaschenko: The IMF deals with issues that are macro-critical. Public transportation companies produce persistent substantial and growing fiscal costs to the budget. By restructuring them, the efficiency could be increased and fiscal costs reduced. So, we see inefficiency and advice the government to address it. As a result, this would benefit not only the budget but also the economic productivity, and could increase competitiveness of the Hungarian railroad transport and make them more attractive even relative to the road transport. It is a fact that the per-unit costs of railways services in Hungary is high, hence companies prefer to use roads. On the issue of relative prices, it is up to the government and Hungarian people to decide whether relative prices of roads vs. railways are appropriate and consistent with their environmental objectives and, in case, consider changing them.

CAAG: After completing a thorough study on transport investments in Hungary, in the middle of the 1990's the World Bank came to the conclusion there are much better ways of spending public money than financing motorway constructions. As a result the World Bank stopped all loans to motorway building in Hungary. How can it be explained that IMF, which is an institution closely related to the World Bank, is proposing to cut subsidies to railways and

¹ Hungary: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program Monitor, February 2011, IMF Country Report No. 11/35, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1135.pdf>

² A közúti és vasúti közlekedés társadalmi mérlege Magyarországon, Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kht. (KTI), Budapest, 2010, <http://www.kti.hu/uploads/2010/Tarsmerleg-egyeztetesivalt.pdf>

does not criticize at all that the Hungarian government has been spending enormous amount of money on motorway construction (much more than on railway rehabilitation) during the last ten years, and this spending is still to be continued?

Iryna Ivaschenko: Again, we are not proposing to simply cut subsidies to railways, quite to the contrary: First, we advise the government to fully recognize the subsidies to the public transport in the budget, instead of under-planning it year after year and then having to provide liquidity support/capital injections/debt assumptions mid-year. Second, if the government wants to cut subsidies and reduce public transport debt, it needs to do it within the context of a meaningful restructuring plan to reduce inefficiencies or else the subsidies will have to grow and debts will be accumulated again.

On motorway investments: in the past decade, the bulk of motorway construction has been financed with the help of the EU structural funds, which are designed to finance infrastructure investments. It was up to the government (and Hungarian electorate) to decide which infrastructure projects were the most needed in Hungary, and they have chosen roads.

CAAG: *Eliminating subsidies to public transport would certainly lead to its collapse in most of the country. In Budapest and its surroundings, which produce about 40 % of the Hungarian GDP this would stifle the economy. How does IMF propose to cope with this problem?*

Iryna Ivaschenko: Once again, we do not propose to eliminate subsidies (see question above).

CAAG: *According to a recent study commissioned by the European Environmental Agency (EEA), 16 000 premature deaths can be expected yearly, if the present particulate matter (PM10) pollution will persist. The morbidity due to this factor might be over 1 million yearly. The main source of PM10 is transport. The EEA, the European Commission and the European Parliament are recommending the improvement of public transport and railway services in order to reduce pollution. Did IMF make any calculations about the losses to the Hungarian economy and the state budget due to these deaths and diseases in case such improvements are not carried out, and also in case the IMF proposal to eliminate subsidies to public transport and railways are implemented?*

Iryna Ivaschenko: Again, we are not proposing to eliminate the subsidies, but to improve the functioning and efficiency of the public transport.

CAAG: *Our second round of questions concern the IMF proposal to “rationalizing the public wage bill”. According to the Report this would result in fiscal savings corresponding to 1 % of the GDP. As it can be known from another IMF publication³ which the IMF handed over to the Hungarian government as a recommendation for action, this will result in substantial reduction of the wages in the public sector. The 2010 Annual Report⁴ of the Hungarian European Business Council (HEBC) states the following: “In terms of human resources HEBC is experiencing something that prevails in other areas as well: the one-time competitive advantage of the country seems to be vanishing. The educational system, therefore, needs utmost attention and urgent changes. (...) A recurring problem in Hungary is the extraordinarily low financial and moral level of appreciation of teachers. The teaching*

³ **Hungary: Short-term Expenditure Rationalization: Public Sector Wage Bill and Social Benefits**, IMF Fiscal Affairs Department, August 2010

⁴ <http://www.skf.com/files/888730.pdf>

profession is ranked among the less popular and favourable training faculties, and just a few of the graduate teachers choose education for their career. The Hungarian pedagogical society is elderly now but renewal is not solved either, for the above reasons.” As far as health care is concerned, in the last few years each year the number of doctors who left Hungary due mostly to the low wages is approximately equal to the number of doctors who finish university. The Hungarian health system is on the brink of collapse. Low wages and lack of appropriate staff at the authorities are one of the main reasons for a series of catastrophes and scandals in Hungary, for which only the latest and most striking example was the red sludge spill. How does IMF imagine the development of the Hungarian economy with undereducated and unhealthy people ridden with catastrophes?

Iryna Ivaschenko: We recognize health and education systems are related to the quality of the labor force. However, restructuring of the health and educational systems is not the IMF's core mandate, so we give recommendations in our areas of expertise, such as public expenditures.

So, as regards the recommendations on the public wage bill, our technical assistance mission, (which was in Hungary at the request of the government) identified that Hungary's wage bill is high compared to the regional peers. So, as a first step, we identified for the government on the areas where it could reduce its expenditures. The high wage bill is due to high level of public sector employment, not wage level per se, so pure wage cuts were not on the list of recommendations. If the government decides to pursue this agenda, we can then advise on the sustainably ways to reduce public sector employment in a sustainable way.

CAAG: *According to an important study by the World Bank⁵, the preponderant form of wealth in every country is the intangible capital. All the more, the share of intangible capital is much higher in rich countries than in poor countries. Intangible capital consists of human capital and the quality of formal and informal institutions. All these are produced first and foremost by the public sector. Does the IMF accept the conclusions of this World Bank study? If yes, why is it proposing measures that will substantially reduce the intangible capital of Hungary?*

Iryna Ivaschenko: To the contrary, IMF is supporting the quality of institutions and economic governance. For example, it has been advocating the independent and meaningful Fiscal Council and is supporting the independence of the central bank.

CAAG: *As we already mentioned CAAG agrees with the principal aims of IMF concerning Hungary: reducing the high level of public debt, the dependence of the financial system on external funding, and eliminating the large-scale currency mismatches. However it seems to us that the remedy IMF is proposing will only exacerbate the problems. Why IMF does not consider other options? We already mentioned the possibilities of eliminating the enormous subsidies to road transport. Other direct and indirect subsidies are also enormous, for example, in 2010, the tax allowances and other subsidies provided to multinational companies in Hungary equaled to 2.4 per cent of the GDP. The difference between the GDP and the GNI is more than 5 per cent, much higher than in any other EU country. The direct and indirect subsidies to fossil energy equals to several per cent of the GDP. Tax evasion and corruption are greatly distorting the prices and lead to low economic performance, although*

⁵ **Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century.** The World Bank, Washington, D.C., 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf>

there are quite a number of proposals which could lead to a substantial reduction of these phenomena, if implemented. Why is the IMF neglecting all these opportunities, which would help to solve the financial problems of Hungary, and at the same time boost the economy without destroying the environment and the public services?

Iryna Ivaschenko: Please see my answer as regards road transport prices.

In general, in order to avoid distortions and avoid harming investment climate and growth, individual taxes and subsidies should be considered within the broader context of the tax system. We have fielded the technical assistance mission on taxes in September 2010, but their mandate was limited. If the government is willing to request a comprehensive review of the tax system in Hungary, we stand ready to provide a comprehensive assistance.