

Tartalom

TANULMÁNYOK

BÁGER GUSZTÁV – PULAY GYULA – VIGVÁRI ANDRÁS: A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai	217
ERDŐS TIBOR: A kilábalás néhány aktuális elméleti problémája	244
PULAY GYULA: Hatékony-e a megváltozott munkaképességűek támogatási rendszere?	270
PAPANEK GÁBOR: A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon	289

MŰHELY

HEGEDŰS ÁGNES: Fenntartható fejlődés, fenntartható költségvetés a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek szemszögéből	312
BRAUN GÁBOR – KOVÁCS ZOLTÁN LÁSZLÓ: A környezetvédelem fiskalizálódása	326

SZEMLE

NAGY ZOLTÁN: A Gazdasági Versenyhivatal első öt éve az Európai Unióban	336
VÖRÖS GYULA – KODENKO JEKATYERINA – KOMÁROMI KATALIN: Az egykulcsos személyi jövedelemadóról	347
IVANYOS JÁNOS – ROÓZ JÓZSEF: Új megközelítés a közszféra belső kontrollrendszereinek értékelésére	364
RANJIT RAE – KOVÁCS ÁRPÁD: Együttműködés a „jó kormányzás” kialakításában	380

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

INOTAI ANDRÁS – JUHÁSZ OTTÓ (szerk.): A változó Kína (<i>Halm Tamás</i>)	383
BOTOS KATALIN (szerk.): Idősödés és globalizáció (<i>Burger Csaba</i>)	389
NICHOLAS BARR: A jóléti állam gazdaságtana (<i>Siposné Nándori Eszter</i>)	392

PÉNZÜGYI SZEMLE

Közpénzügyi szakfolyóirat
Megjelenik negyedévenként

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

*A folyóirat 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.*

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

Akar László, Asztalos László György, Auth Henrik, Báger Gusztáv, Bod Péter Ákos,
Botos Katalin, Chikán Attila, Csapodi Pál (főszerkesztő), Erdei Tamás (társelnök), Fazekas Károly,
Gidai Erzsébet, Halm Tamás, Hetényi István, Katona Tamás, Kósa Lajos, Kovács Árpád (elnök),
Kupa Mihály, Mészáros Tamás, Nagy Zoltán, Palócz Éva, Parragh László, Roóz József,
Schweitzer Iván, Székely Péter, Terták Elemér, Török Ádám (társelnök),
Varga Mihály, Veress József, Voszka Éva

A SZERKESZTŐSÉG

Csapodi Pál (főszerkesztő), Lévai János (felelős szerkesztő),
Asztalos László György, Báger Gusztáv, Halm Tamás, Schweitzer Iván, Török Ádám (rovatvezetők),
Nagy Ildikó (szerkesztő), Görgényi Pálné (szöveggyűjtő), Palló Éva (tördelőszerkesztő)

A Pénzügyi Szemle a szerkesztőbizottság tudományos minősítéssel rendelkező tagjai
által lektorált cikkeket közöl.

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

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség: 1052 Budapest, Bécsi u. 5., telefon: 484-9104, 235-4075,
e-mail cím: hingljn@asz.hu ■ Szakfordítás: L.C. Bt. ■ Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 1085 Budapest, Somo-
gyi Béla u. 6., telefon: 266-9290 ■ Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató ■ Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és
Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató. ■ HU ISSN 0031-496-X., www.hknyomda.hu

Példányszámonkénti ár: 5775 Ft

E számunk szerzői

BÁGER GUSZTÁV

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,
professzor emeritus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
tudományos tanácsadó, Állami Számvevőszék Kutató Intézete

BRAUN GÁBOR

vezető elemző, szakmai tanácsadó, Pénzügyminisztérium

BURGER CSABA

Ph.D.-hallgató, Oxfordi Egyetem

ERDŐS TIBOR

a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja,
ny. egyetemi tanár

HALM TAMÁS

főtitkár, Gazdasági és Szociális Tanács,
főtitkár, Magyar Közgazdasági Társaság

HEGEDŰS ÁGNES

c. docens, Budapesti Gazdasági Főiskola,
az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének kutatója

IVANYOS JÁNOS

c. docens, Budapesti Gazdasági Főiskola,
ügyvezető, Memolux Kft.

KODENKO JEKATYERINA

egyetemi tanársegéd, Szent István Egyetem

KOMÁROMI KATALIN

egyetemi tanársegéd, Szent István Egyetem

KOVÁCS ÁRPÁD

egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem,
elnök, Magyar Közgazdasági Társaság

KOVÁCS ZOLTÁN LÁSZLÓ

vezetői tanácsadó,
Ph.D.-hallgató, Andrásy Gyula Német Nyelvű Egyetem

NAGY ZOLTÁN

elnök, Gazdasági Versenyhivatal

PAPANEK GÁBOR

a közgazdaság-tudomány doktora,
professzor emeritus, Eszterházy Károly Főiskola,
ügyvezető igazgató, GKI Gazdaságkutató Zrt.,

PULAY GYULA PH.D

tanszékvezető egyetemi docens, Károly Gáspár Református Egyetem,
főigazgató, Állami Számvevőszék Kutató Intézete

RANJIT RAE

rendkívüli és meghatalmazott nagykövet, Indiai Köztársaság

ROÓZ JÓZSEF

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,
rektor emeritus, főiskolai tanár, Budapesti Gazdasági Főiskola

SIPOSNÉ NÁNDORI ESZTER

egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem

VIGVÁRI ANDRÁS

habilitált egyetemi docens, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi
Egyetem,
tudományos tanácsadó, Állami Számvevőszék Kutató Intézete

VÖRÖS GYULA

egyetemi adjunktus, Szent István Egyetem

Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Vigvári András

A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2007 áprilisában nyújtotta be az Országgyűlés részére a Közpénzügyek szabályozásának tézisei című dokumentumot¹, amelyet az Országgyűlés megvitatott és felkérte a kormányt, hogy a téziseket „az állambáztartás újraszabályozása” során hasznosítsa. A közpénzügyi szabályozás megújítása megkezdődött, és ennek eredményeként fontos törvények születtek. Azonban e törvények rendszerszerűen nem teremtették meg a közpénzmenedzsment korszerű keretrendszerét, nem került sor az állambáztartás terjedelmének felülvizsgálatára, illetve azoknak a közfeladatoknak a rendszerbe foglalására sem, amelyeket most és a jövőben a magyar államnak finanszíroznia kell. A tézisek kidolgozásakor elkezdett munkát az Állami Számvevőszék Kutató Intézete 2009 szeptemberében Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában című tanulmány kidolgozásával folytatta. A tanulmány az állam szerepével kapcsolatos logikai lánc felrajzolása, a nemzetközi trendek, valamint a magyar államműködés elmúlt 20 éve főbb tapasztalatainak áttekintése után felvázolja, milyen változtatások szükségesek a magyar állam gazdasági szerepvállalásában. A tanulmányhoz Függeléként csatoltuk azt az elméleti-módszertani szempontrendszert, amely a közszektor reformjára irányuló közpolitikai elképzelések, illetve programok értékelése számára kiinduló alap lehet.

Cikkünkben – a tanulmány alapján – a magyar államműködés főbb jellemzőit és a szükséges változtatási irányait foglaljuk össze. Mondanivalónk szemléleti kereteit a következő alapelvek határozzák meg.

▶ Az állam a XX. században kialakult vegyes gazdaságban a korábbiakhoz képest minőségileg más szerepet vállalt. A kormányzat hagyományos (közhatalmi) funkciói kiegészültek szociális (társadalompolitikai), valamint a konjunktúraciklusok ingadozását tompítani hivatott gazdasági feladatokkal.

▶ Az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem egyúttal a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés.

▶ A napjaink globális versenyében történő helytállás az államot új kihívások elé állítja. Az egyik a piactökéletesítő funkció, amely három mozzanatot foglal magában: az információs aszimmetriák oldását, az ellenőrzés erősítését, a versenyfeltételek megteremtését és – szükség esetén – a verseny kikényszerítését.

▶ A jelenlegi válság a maga drámai módján tette nyilvánvalóvá a kihívásokat. A globális válság a reálszféra és a spekulatív pénzügyi tér egymástól való ésszerűtlen mértékű elszakadásának a következménye. A globális válságban és az abból kivezető gazdasági pályák keresésében új megvilágítást kap az állam szerepe.

A MAGYAR ÁLLAMMŰKÖDÉS FŐBB JELLEMZŐI

Magyarországon a jogszabályok az állami intézmények működésének rendjéről rendelkeznek ahelyett, hogy egy állammodell részleteit bontanák ki. Ennek fő oka, hogy *a rendszerváltáskor a politikai szereplők között nem alakult ki konszenzus a létrehozandó állammodell kérdésében*. Ezért sem került sor az alkotmány átfogó módosítására.

A magyar állam teljes működési mechanizmusának, de akár az államháztartás egyes alrendszereinek részletes elemzése messze meghaladná a jelen cikk kereteit. Kiindulópontunk az, hogy a piacosító, privatizáló gazdaságpolitikát megvalósító és a külföldi működő tőke beáramlását szorgalmazó állam akkor lett volna következetes (és konzisztens politikája következtében eredményes), ha a kormányzati szektort és annak intézményeit a piacgazdaság és a szükséges gazdasági felzárkózás követelményeinek megfelelően alakítja át, hozzájárul a dinamikus fejlődés feltételeinek megteremtéséhez, és korrigálja a piaci mechanizmusok okozta egyenlőtlenségeket. Ezért elemzésünket három stratégiai cselekvési főirány:

- a teremtő rombolás,
- a felzárkózás, majd a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, és
- a közjó szolgálata mentén végezzük el.

A teremtő rombolás azokat a cselekvéseket jelenti, amelyek részben a rendszerváltással kezdődően a piacgazdaság kialakításához szükséges állami működési feltételek megteremtésével, részben pedig az elavult működési feltételek – reformok keretében történő – megújításával kapcsolatosak. A dinamikus fejlődés és felzárkózás feltételeinek megteremtése azokra a cselekvésekre fókuszál, amelyek állami oldalról szükségesek e cél eléréséhez. A közjó szolgálata azoknak a cselekvéseknek az összességét jelenti, amelynek segítségével érvényesül az

egyéni és a közösségi érdekek harmonizálásának alapelve.

Teremtő rombolás: a kormányzati szektor „félreformjai”, avagy a reformok elmaradása

A rendszerváltáshoz kapcsolódó *államháztartási reformok* döntően az államszocialista rendszer leépítését, a gazdaság államtalanítását, a közpénzügyi rendszer demokratizálását és decentralizálását² célozták meg, de külön nem ügyeltek a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Az 1992-ben megalkotott államháztartási törvény csak részlegesen számolt azzal, hogy a fejlett világban milyen irányba fejlődik, milyen régi és új szabályok szerint működik a közszektor. Ezzel a pénzügyi rendszer más területeinek szabályozásához (például számvitel, hitelintézetek, tőkepiac, csőd eljárás stb.) képest a közpénzügyek lemaradásban voltak szinte kezdetől fogva.

A politikai, gazdasági és társadalmi átalakulást a polgári berendezkedés kialakítását szolgáló intézményépítés és a külső és belső pénzügyi egyensúly megőrzését szolgáló gazdaságpolitikai manőverezés jellemezte. Ez a kettősség végigkísérte a közszektor átalakulási folyamatait is. Egyfelől létrehozták a modern piacgazdaságok államháztartásának fontos intézményeit: az új adórendszer bevezetését, a közjogilag önálló szubnacionális kormányzati szintet és az Állami Számvevőszéket (még a politikai rendszerváltást megelőzően). 1990-től megváltozott a tanácsok, illetve az önkormányzatok forrásszabályozási rendszere. Ugyanebben az évben a társadalombiztosítási alap levált a központi költségvetésről. Az állami vagyon lebontásával elkezdődött az állam vállalkozói vagyonnának privatizációja és végbement a helyi és társadalombiztosítási önkormányzatok vagyonhoz juttatása.

Az államháztartási reformfolyamat további fontos eleme volt, hogy a hiány finanszírozását – a globalizáció nemzetközi trendjeihez igazodva – fokozatosan tőkepiaci alapokra helyezték. Ezzel is összefüggésben az 1991-ben elfogadott jegybanktörvény létrehozta a független jegybankot. A Magyar Államkincstár 1996-os létrehozásával elindult az államháztartás pénzgazdálkodási rendszerének korszerűsítése. A kincstári rendszer jelentős megtakarításokat eredményezett, az ex ante ellenőrzés lehetősége miatt javult a kincstári körbe tartozó gazdálkodók pénzügyi fegyelme. Az államadóssággal kapcsolatos műveletek a jegybanktól fokozatosan a kincstári rendszerbe illeszkedő Államadósság Kezelő Központba kerültek. A kincstári rendszerből adódó lehetőségek hasznosulását, a közpénzügyi fegyelme erősödését jelentősen akadályozza, hogy a kincstári információs rendszer korszerűtlen, másfelől az állami feladatok jelentős részét kiszervezték az államháztartásból különböző társasági és nonprofit szervezeti formákba. Az ÁSZ 2009. júliusban publikált jelentésében³ megállapítja:

„Az információs rendszer – ezen keresztül a Kincstár – működésének hatékonyságát korlátozza, hogy a rendszer stratégiai szemléletű kialakítása, koordinációja hiányában – a tevékenységét eltérő platformon fejlesztett – párhuzamos adatbevitelt is igénylő, egymással közvetlenül kommunikálni nem tudó, valamint többségében elavult technológiájú alrendszerek támogatják, amelyek gyenge belső és menedzseri kontrollokat tesznek lehetővé. Magas kockázatot hordoz a költségvetés tervezését és a beszámoló összeállítását támogató rendszer, amely 15 éves technológiára épül, továbbfejlesztése ezen a platformon nem megoldható. A több mint 10 éve bevezetett számlavezető rendszerrel szemben támasztott igények is jelentősen megváltoztak, amelynek következményeként a rendszer és annak fejlesztő eszköze is az általa biztosított lehetőségek határán teljesít.”

Az előbbiekhöz kapcsolódva szükséges lenne az is, ha a jelenleg EU-s forrásokból támogatott technológiai korszerűsítést összekapcsolnák az információs és költségvetési prezentációs rendszer érdemi korszerűsítésével.

A kincstári rendszer bevezetésével egyidejűleg változott a helyi önkormányzatok finanszírozási módja (bruttó finanszírozás helyett nettó finanszírozás), elfogadták a helyi önkormányzatok fizetési képtelensége esetén alkalmazandó eljárásról szóló törvényt, illetve több helyen módosították az önkormányzati törvény gazdálkodással kapcsolatos passzusait. 1997-ben törvényben szabályozták az önkormányzati társulások létrehozását és működését. Meggondolandónak tartjuk, hogy a központi pénzgazdálkodást – az önkormányzatok alkotmányos önállóságának sérelme nélkül – kiterjeszteni az államháztartás helyi szintjére is.

Másfelől, a *rendszerültást végrehajtó politikai erők* – az általuk képviselt értékek értelemszerűen eltérő jellegén túlmenően a gazdaságpolitikai kényszerek miatt – nem voltak képesek konszenzusra jutni az „államháztartási reformok utáni” állam célmodelljéről. „A rendszerültó Magyarország politikaformálói, de a széles társadalmi rétegei számára is a közvetlen mintákat, az állam által vállalt és működtetett jóléti ellátások közelítésének igényét, s az általa táplált meghatározottságokat az európai integráció és az ezt képviselő »szociális piacgazdaság« gazdasági-társadalmi érték- és érderendszer adta. Ez a kötelező alkalmazkodás a szabály- és intézményrendszer, gyakorlatilag az EU hatályos jogrendje (*acquis communautaire*) átvételét jelentette. Következetes európai mintakövetésről azonban mégsem beszélhetünk. Sem a társadalmi szolgáltatásokra (szociálpolitika, egészségügy és a nyugellátások), sem pedig az állam társadalom- és gazdaság-szervező (igazgató, vezénylő, menedzselő) tevékenységére nézve. Ugyanis a tengerentúlról közvetített úgynevezett »main-stream« minták, amelyek az »éjjeliőr állam« hatékonyságát, a társa-

dalmi szolgáltatások piacosításának előnyeit, az állampolgári öngondoskodást hirdették, a politikai-gazdasági elit egyik döntésformáló szegmense számára, mint a főáramlatba való becsatlakozás kulcsai fogalmazódtak meg, szinte dogmává válva.⁴

A modellválasztás bizonytalanságával magyarázható, hogy az újonnan létrehozott államháztartási rendszerek, intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött, működik. Ennek egy jellemző példája, hogy 1993-tól önkormányzati irányítás alá helyezték, majd 1998 közepén újraállamosították a társadalombiztosítási alapokat. A konzisztens célmodell hiányának legnyilvánvalóbb jele az önkormányzatiság magyar rendszere, amelyet nemzetközi összehasonlításban szokatlan mértékű alkotmányos önállósággal ruháztak fel, valamint széles és az elaprózott településszerkezet ellenére homogén feladat- és hatáskörrel láttak el. A fiskális decentralizáció elveinek félreértelmezése miatt mind a mai napig elmaradt a méretgazdaságos és eredményes helyi feladatellátást biztosító kötelező társulás közjogi intézményének bevezetése. A feladatok decentralizálása egyúttal a konfliktusok decentralizációját is jelentette. Ez rövid távon csökkentette a gazdasági átalakulás fájdalmait, hosszabb távon azonban számos feszültséget eredményezett. A helyi önkormányzati szektorban egyidejűleg jelentkeznek súlyos forráshiányok és még ma is – főleg a főváros egésze és a megyei jogú városok vonatkozásában – a pazarlás. Tovább súlyosbítja a helyzetet az önkormányzati feladatokat ellátó, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok átláthatatlan működése is.⁵

Ezzel kapcsolatban egy 2009-ben kiadott ÁSZ-jelentés⁶ megállapítja, hogy az ellenőrzött önkormányzatoknak évente jelentős aránya, a 2005–2007. években mintegy 80 százaléka, a 2008. évben 70 százaléka nem biztosította a tervezett költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyát, azaz költségvetési bevételeik nem nyújtottak fedezetet a

költségvetési kiadásokra. A tervezett költségvetési kiadások finanszírozása és az évközi likviditás érdekében, illetve a költségvetési egyensúly kialakításához 2005–2008 között mintegy kétharmaduk tervezett rövid lejáratú és likvid hitel felvételt. 2007–2008-ban az ellenőrzött önkormányzatok negyede bocsátott ki – többségében (74%) deviza-alapú, változó kamatozású – kötvényt. A kötvénykibocsátások az önkormányzatok fokozódó eladósodását jelentették, az ebből származó kötelezettség visszafizetését – a képviselő-testületi előterjesztések szerint – a működési célú költségvetési bevételből tervezték. A kötvénykibocsátás a visszafizetendő deviza árfolyamváltozása, valamint a változó kamatfeltétel miatt az önkormányzatok számára kockázatot jelent. Az eladósodás az önkormányzatok pénzügyi helyzetét hosszú távon kedvezőtlenül befolyásolja.

A helyi önkormányzatok a bankrendszer szereplőinek felelőtlen hitelezési politikájával támogatva növekvő kockázatot jelentenek az amúgy is „pengeélen táncoló” államháztartási egyensúly biztosítása szempontjából is.

Az államháztartási rendszereket érintő döntéshozatalra általában is jellemző volt, hogy került a tudatos szerkezetátalakítással, a felesleges intézmények bezárásával járó konfliktusokat. Ehelyett a központi finanszírozás szűkítésével próbálta az intézményeket, illetve azok fenntartóit hatékonyabb gazdálkodásra ösztönözni. Jól példázza ezt az alapfokú oktatás, ahol a gyermeklétszám csökkenése és az egyházi és nonprofit fenntartású intézmények arányának növekedését nem követte az önkormányzati intézményrendszer arányos karcsúsítása.

Erről az ÁSZ 2008-ban közzétett jelentése „a következőket állapítja meg:⁷ „A 2004–2006 közötti időszakban, a közoktatásban részt vevő gyermekek és tanulók száma az országos demográfiai helyzet következményeként 2,8%-kal, ezen belül az állami (önkormányzati) intézményekben ta-

nulók száma 4,5%-kal csökkent. A gyermek, illetve tanulói létszám csökkenését nem követte a pedagóguslétszám azonos arányú csökkenése. Ugyanebben az időszakban, a közoktatásban dolgozó pedagógusok száma összességében 0,6%-kal, az állami (önkormányzati) intézményeknél pedig 2,6%-kal csökkent. Egy gyermekre, illetve tanulóra (az állami, önkormányzati fenntartású intézményekben) 2004-ben 471,6 eFt, 2006-ban 550,2 eFt fordítottak, ami 16,7%-os növekedésnek felel meg. Az egy óvodásra jutó kiadás 13,2%-kal, az általános és középiskolai tanulóra jutó fajlagos kiadás pedig 17,4%-kal emelkedett. A fajlagos kiadások növekedéséhez hozzájárult a személyi jellegű ráfordítások emelkedése, valamint a gyermek, illetve tanulói létszám csökkenése. A diák-tanár arány csökkenését, a fajlagos közoktatási kiadások növekedését azonban nem követte a tanulói teljesítmények javulása, a közoktatás hatékonyságának erősödése. A ráfordításokat az eredményességhez viszonyítva megállapítható, hogy a magyar közoktatásban a rendelkezésre álló erőforrásokat alacsony hatékonysággal használták fel.”

Az államháztartás pénzügyi rendszerének számos eszköze a forráskivonást szolgálta. Elegendő, ha a költségvetési szervek parttalan saját bevétel érdekeltségére, vagy a vagyonfelélésre ösztönző tanácsi, később önkormányzati forrás-szabályozásra utalunk. A költségvetési gazdálkodás fellazulása a szektor növekvő alulfinanszírozottságát volt hivatott kompenzálni. Egy ilyen rendszertől nem volt megkövetelhető az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Itt az „én nem fizetem meg az ellátandó feladatok költségeit”, de cserében „nem érdekel, hogy honnan teremted elő a túléléshez szükséges pénzt” cinikus, összekacsintó gyakorlata érvényesül. Következésképpen a tudatos szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonfeléléshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett. Az államháztartás központi szintjén a

központi költségvetési szervek saját bevételeinek pontatlan tervezése, ezzel az itt felhasznált közpénzek rossz hatásfokú kontrollja miatt alacsonyfokú a működés.

A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció⁸, ez meggyengítette az államot, mivel a privatizáció és a liberalizáció a kialakultnál lényegesen erőteljesebb állam szabályozó szerepet követelt volna. Ennek oka alapvetően az volt, hogy a privatizáció kiterjedt a természetes monopóliumként működő közszolgáltató vállalatokra is.

A fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése

Az állami feladatellátás akkor lehet zökkenőmentes, folyamatos és biztonságos, ha az állam képes arra, hogy megteremtse a fenntartható fejlődés (növekedés) feltételeit. Napjaink globalizált világában e fejlődés érdekében a szerepvállalás ma már általános, állammal szembeni követelmény. Ezt jól illusztrálja, hogy az ENSZ által elfogadott millenniumi célok között a fenntartható fejlődés az első helyen szerepel.

E követelmény elméleti-tartalmi megfogalmazásával eltérő módokon találkozunk. A monetarista mainstream irányzat a gazdasági növekedés olyan állapotának leírására használja, amely infláció nélkül megy végbe. A környezetvédelmi szakemberek számára pedig olyan gazdasági növekedést jelent, amely hosszú távon úgy tartható fenn, hogy megújuló erőforrások felhasználásával működik, és nem okoz jelentősebb környezeti szennyezést. A továbbiakban a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia⁹ megfogalmazásainak felhasználásával mutatjuk be a különböző megközelítésmódokat.

A gazdaságpolitika számára a fenntartható fejlődés tartalma olyan fejlődést jelent, amely úgy valósul meg, hogy létrejön a gazdasági, környezeti és a társadalmi-szociális célok

egyensúlya, nemcsak rövid, hanem hosszú távra is. A fenntartható fejlődés tehát a tágan értelmezhető életminőség javulását szolgálja, ezért a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásnak együtt kell érvényesülnie a jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel és a társadalmi igazságossággal.

A természeti erőforrások vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a természeti környezet eltartó képességével lehet csak a társadalom reális szükségleteinek kielégítéséről gondoskodni, ám a környezet eltartó képessége egyben az igények kielégítésének korlátja is.

A fenntarthatóság elvei szerint élő társadalomban érvényesül a szociális igazságosság, amelynek alapja a lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása és a társadalmi terhekből való közös részesedés; az életminőség folytonos javítására való törekvés. A jelenleg érvényesülő társadalmi-gazdasági folyamatok, illetve hatásaik gyakran jelentős mértékben ellentétesek e környezeti és a szociális követelményekkel.

Cikkünkben részletesebben a fenntarthatóság pénzügyi vonatkozásaival foglalkozunk. Első megközelítésben meg kell felelnünk az Európai Stabilitási és Növekedési Paktum előírásainak, fokozatosan teljesítenünk kell az uróövezethez való csatlakozás kritériumait. A második megközelítésben tovább kell javítani az államháztartás egyensúlyát, és úrrá kell lenni a felszíni és mélyebb strukturális problémáinkon.

A felszíni problémák közé sorolhatjuk a költségvetés kiadási oldalán a költségvetési fegyelem hiányát, a kormányzati döntések nem kielégítő pénzügyi megalapozását, az alaptalan politikai ígéretést. A bevételi oldalt pedig a gyenge adózási és járulékbefizetési fegyelem veszélyezteti.

A pénzügyi egyensúly fenntarthatóságát a felszíni jelenségek mögött meghúzódó mélyebb strukturális aránytalanságok veszélyeztetik.

A nagy ellátórendszerek (egészségügy, nyugdíj, szociális ellátás, oktatás) az ország gazdasági potenciáljához képest túlfellettek: túl sok az intézmény, túl szélesek a jogosultságok, illetve e rendszerek *alacsony hatékonysággal működnek*. Ugyanakkor ezeket az ellátórendszereket a demográfiai problémák és a rendszerváltás egyszerűnek vélt veszteségei (például 1,5 millió munkahely megszüntetése), valamint a regionális fejlődésben kialakult és mozdulatlan nagyarányú különbségek is feszítik. Az államháztartás bevételei pedig a hazai vállalkozások nem kielégítő versenyképessége miatt nem növekednek kielégítő mértékben. A kis- és közepes vállalkozások sem a magas adó- és járulékkerhek megfizetésére, sem a foglalkoztatás jelentős bővítésére nem képesek. Igen visszafogott az innovációs tevékenységük is.

Ebben a helyzetben a fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtése egyaránt szükségessé teszi az állami kiadások további csökkentését és a bevételek növelését a közteherviseléshez hozzájárulók körének bővítésével, illetve azoknak az intézkedéseknek az előkészítését, amelyek a nagy ellátórendszerek ésszerűsítését célozzák. E lépések révén már néhány év távlatában elérhetők olyan megtakarítások, amelyeket már részben a vállalkozások versenyképességének fokozására lehet fordítani. A kis- és közepes vállalkozások növekvő versenyképessége pedig bővülő foglalkoztatást jelenthet. A jelentősen emelkedő foglalkoztatási színvonal pedig hozzájárulhat a költségvetési bevételek növekedéséhez, a szociális kiadások mérséklődéséhez, az aktív/inaktív arány javulásához. Ezáltal középtávon biztosíthatja a javuló pénzügyi egyensúlyt, majd annak fenntartását.

Természetesen az összefüggések nem ilyen egyszerűek, hiszen *Magyarországnak hosszú távon is szembe kell néznie* a népesség elöregedéséből, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság igen kedvezőtlen hatásaival, a világgazdaság globális átrendeződéséből és a környezeti változásokból eredő *súlyos kihívásokkal*.

A gazdasági növekedés szempontjából Magyarország stagnáló állapotban érkezett a rendszerváltozáshoz: 1988-ban GDP kismértékben csökkent, 1989-ben viszont csak 0,7 százalékkal nőtt az előző évhez képest. A rendszerváltást követően a transzformációs átalakulásnak nevezett időszakban a magyar gazdaság teljes bruttó teljesítményét jelző GDP jelentősen visszaesett: 1989-hez viszonyítva 1993-ban 18 százalékkal volt alacsonyabb. *A rendszerváltással jelentős szerkezeti változások mentek végbe:*

- a privatizációs folyamattal átalakult a tulajdonszerkezet,
- megnövekedett a piaci résztvevők száma,
- megváltozott az állami, a nagyvállalati és a kis-, közepes vállalati szektor súlya,
- jelentősen emelkedett a külföldi tulajdon aránya,
- módosult a termelési szerkezet, a külkereskedelem földrajzi és áruszerkezete.

Anélkül, hogy a gazdasági növekedés, a külső hatások és az arra adott konkrét gazdaságpolitikai válaszok ismertetésébe itt belemennénk, jelezük, hogy *nem sikerült a fenntartható fejlődés feltételeit megteremteni. A periódus elején az egykori súlyos transzformációs visszaesés után a külföldi működőtőke-importra alapozott felzárkózási politika nem bizonyult sikeresnek.* Ma már látható, hogy ez a folyamat nemcsak duális gazdasági szerkezetet hozott létre, de a globális gazdaságban lezajló átrendeződések miatt a felzárkózás tudatos gazdasági szerkezetváltást követelne. Ebben a „fejlesztő államnak” megfelelő intézményekkel és működési mechanizmusokkal, nem utolsósorban a nemzetgazdasági tervezés rendszerének megújításával jelentős szerepe volna.

A közjó szolgálata: kísérlet a szociális piacgazdaság kiépítésére

A közjó állami szerepvállaláson keresztül történő gyakorlati megvalósítása számára kiinduló feltételrendszert alkotnak az úgynevezett sar-

kalatos törvények (elsősorban az Alkotmány), a nemzetközi egyezmények és a fejlődés mozgásterét behatároló belső és külső adottságok, körülmények. A magyar Alkotmánnyal összefüggésben szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy *az Alkotmány két helyen is deklarálja, hogy Magyarország gazdasági rendszere piacgazdaság, azonban nem irányozza elő a piacgazdaság valamely meghatározott tartalmú modelljét.* Az Alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, így nem vezethető le belőle sem az állami beavatkozás mértéke, sem annak intenzitása, még kevésbé az állami beavatkozás tilalma. Az Alkotmány preambuluma azonban *kifejezetten szociális piacgazdaságról szól, ami kötelezettségekkel jár.* Amennyiben ehhez még hozzátesszük azt, hogy a piacgazdaság fenntartása és védelme az állam folyamatosan érvényesülő alkotmányos feladata, akkor a szociális piacgazdaság modelljét joggal tekinthetjük mérvadónak a közjót szolgáló állami szerepvállalás számára. Látni kell azt is, hogy megfelelő közpénzügyi szabályozás hiányában sem a közteherviselés, sem az állami kötelezettségek vonatkozásában nincsenek meg a szükséges fékek, ellensúlyok.

A rendszerváltás 1990 májusában megalakult kormánya e modellnek megfelelő piacgazdaság megteremtésének programját hirdette meg. Am a modell elveinek gyakorlati alkalmazását a gazdasági teljesítmény korábban említett visszaesése és a költségvetési egyensúly romlása nem tette lehetővé. A háztartások fogyasztása még 1996-ban is mintegy 13 százalékkal elmaradt az 1990. évi szinttől, ami évi átlagban 2,3 százalékos csökkenést jelentett.

A vizsgált időszak egészében a gazdasági átalakulás kedvezőtlen hatást gyakorolt a társadalmi kohézióra. Az egyik legnagyobb problémát a jövedelemegyenlőtlenségek növekedése okozta: a legnagyobb és legkisebb jövedelmű 10 százalék szembeállításában 1990-ben az arány 6,1:1 volt, 1995-ben pedig 7,3:1 lett. Megállapítható az is, hogy az iskolai végzettség egyre nagyobb szerepet

játszott a jövedelmi egyenlőtlenségek kialakulásában. Napjainkban is folytatódik az úgynevezett leszakadó rétegek életkörülményeinek, köztük elsősorban a roma lakosság helyzetének a romlása. Az 1995. évi makrogazdasági kiigazítás hirtelen és nagymértékben rontotta a szociális kohézió – igencsak szükséges – erősítésének lehetőségeit. A gazdasági növekedés 1995. és 1996. évi lassulása, valamint a jövedelmeknek – a versenyképesség javítása érdekében – a vállalati szféra javára történő átcsoportosítása mindkét évben érzékenyen mérsékelte az államháztartási kiadásokon belül a jóléti funkciók ellátását szolgáló források, köztük az Egészségbiztosítási Alap és a Nyugdíjbiztosítási Alap rendelkezésére álló összegek reálértékét is.

Az első két kormányzati ciklusban megszülettek a jóléti rendszereket szabályozó legjelentősebb törvények. Az ezekben – többnyire részletes hatásszámítások nélkül – előirányzott jóléti szolgáltatásokat az állam – anyagi és egyéb erőforrások híján – nem tudta teljes körűen biztosítani. Ezért egyfelől a törvények gyakori módosítására volt szükség, másfelől a rászorulóknak nem egyenlő eséllyel juthattak hozzá a szociális, egészségügyi és egyéb jóléti szolgáltatásokhoz. Az évezred elejétől megkezdődött az Európai Unió közösségi vívmányainak beépítése a magyar jogrendbe. Ez megszilárdította a szociális piacgazdaság jogi alapjait, ugyanakkor tovább növelte a különbséget a deklarált jogok és a valóban elérhető lehetőségek között.

1997-től a gazdasági növekedés 4–4,5 százalékos ütemre történő gyorsulása lehetővé tette az államháztartási pozíció javulását, a munkanélküliség mérséklését. A bérkiáramlásban egy ideig tudatos visszafogás érvényesült, majd ez fokozatosan fellazult. Nőtték a szociális és a társadalombiztosítási kiadások is. *A jóléti felzárkózás jegyében született, de a rendelkezésre álló erőforrásokkal nem reálisan számoló, ambíciózus bér- és nyugdíjnövelő lépések a fiskális pozíció olyan mértékű romlását eredményezték,*

hogy a jelen évtized közepétől az államháztartási stabilizáció feladata lett az elsődleges. A 2008-ban világméretűvé váló válság még nyilvánvalóbbá tette, hogy elengedhetetlen a jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése.

A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS TERJEDELME, AVAGY A NAGY ÉS GYENGE ÁLLAM PARADOXONJA

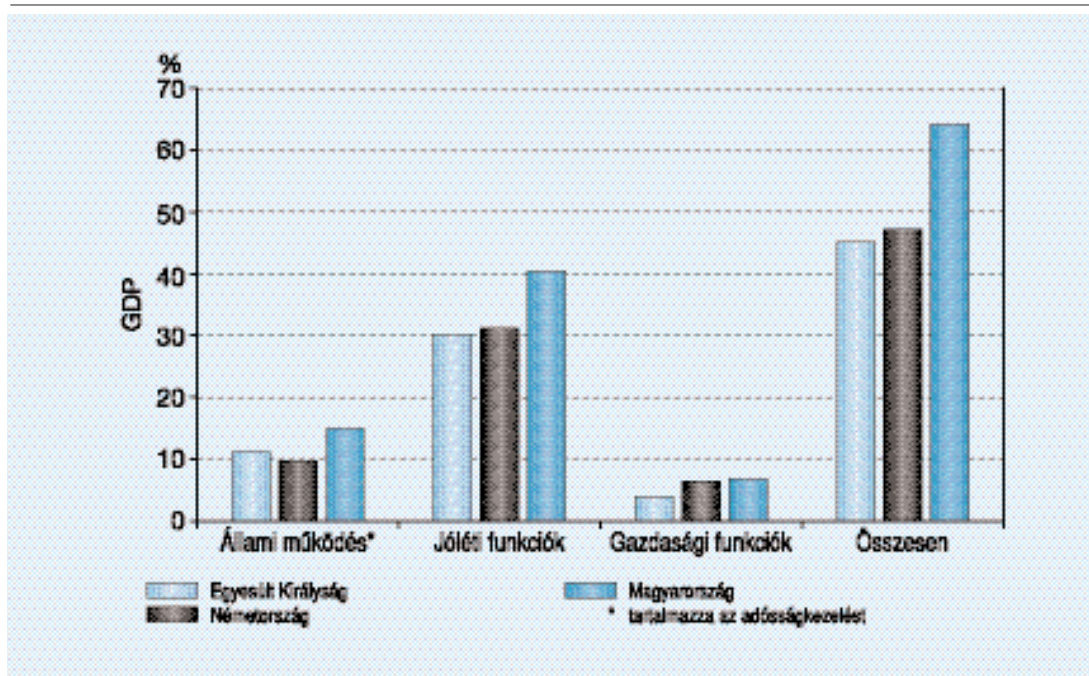
Vajon tényleg nagy a magyar államháztartás terjedelme? Erre a kérdésre leginkább nemzetközi összehasonlítás révén adhatjuk meg a választ. Magyarországon a szocialista rendszerben az állami újraelosztás mértéke lényegesen túllépte a kapitalista jóléti államokban kialakult mértéket is. Ebből adódóan a rendszerváltást követően a magyar államháztartási kiadások a GDP százalékában meghaladták a 60 százalékot, ami 10–15 százalékponttal magasabb volt az európai jóléti államokra akkor jellemző mértéknél. Az 1. ábra a magyar államháztartás 1992. évi fő arányait hasonlítja Németország és az Egyesült Királyság megfelelő adataihoz. Az ábra jól mutatja, hogy az örökölt szocialista újraelosztási rendszert akár koraszülött jóléti rendszernek is lehetett tekinteni: az állami működési kiadások között elszámolt adósságkezelési kiadások mellett a jóléti kiadások GDP-arányos mértéke haladta meg jelentősen Németország és az Egyesült Királyság GDP-arányos jóléti kiadásait.

Érdemes ezt összevetni a 2007-re kialakult helyzettel (lásd 2. ábra).

Jól látható, hogy a jóléti funkciók tekintetében hazánk GDP-arányosan ugyanannyit költött, mint Németország és az Egyesült Királyság. Állami működésre Magyarország arányosan többet fordított, mint a másik két ország, de e mögött elsősorban az húzódik meg, hogy az államadósság kamatkifizetését is itt kell számba venni. Ténylegesen a gazdasági funkciók azok, amelyekre hazánk a GDP arányá-

1. ábra

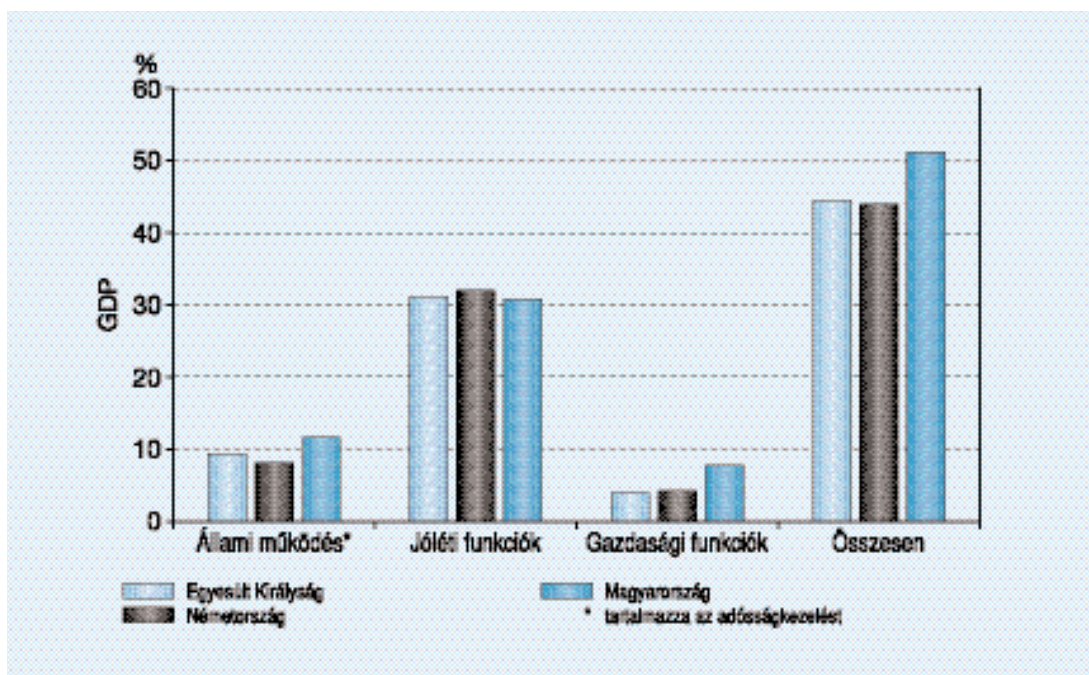
ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK – FŐBB FUNKCIÓK (1992)



Forrás: EUROSTAT-adatbázis

2. ábra

ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK – FŐBB FUNKCIÓK (2007)



ban többet költ, mint a két fejlett piacgazdaságú ország.

Az 1. és 2. ábra két „pillanatfelvétele” után a 3. ábrán azt mutatjuk be, hogyan változott a kormányzati kiadások funkcionális szerkezete a GDP arányában Magyarországon a rendszer-váltástól napjainkig. Az ábrán jól látható, hogy 1995–1996-ban – elsősorban a jóléti kiadások drasztikus csökkentésével – a magyar államháztartás mérete az európai jóléti államok átlaga körüli értékre zsugorodott, és a 2001-ig lényegében ezen a szinten maradt. 2001-től kezdődően azonban a kormányzati kiadások a GDP arányában ismét emelkedni kezdtek, meghaladva a gazdaság teherbíró képességét. Ez az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 2002-től megindult növekedésével szemléltethető (lásd 1. táblázat).

A magas államadósság a gazdaságpolitika, ezen belül a pénzügypolitika nem kielégítő hitelessége, a monetáris és fiskális politika összhangjának nyilvánvaló hiánya miatt jelentős finanszírozási terhet jelent. Az államadósság finanszírozása és a hazai valuta stabilitása közötti szoros összefüggés miatt alapvető kérdés az utóbbi időszakban elért hitelességjavulás megőrzése és az euróövezethez történő lehető leg hamarabbi csatlakozás.

A magas államháztartási kiadások paradox módon együtt járnak a romló színvonalú közszolgáltatásokkal, a társadalmi konfliktusok növekedésével és az általános bizalomhiánnyal. Mindezek a jelenségek azt követelik, hogy a korszerű költségvetési tervezési módszerek és közpénzmenedzsment egyszerre szolgálnák az államháztartási kiadások „mikroszerkezetében” rejlő tartalékok feltárását és a közbizalom javítását.

A közszféra tevékenységének főbb problémái a versenyképesség szempontjából

Az állam különféle formákban járul hozzá a gazdaság versenyképességének javításához. Ideális esetben kialakítja és működteti a versenyszféra társadalmat szolgáló tevékenységéhez a jogi, társadalmi, politikai, intézményi közeget, normarendszert, azaz megfelelő üzleti környezetet teremt. Emellett létrehozza azokat az infrastrukturális feltételeket, amelyek a magánszektor versenyképes működéséhez elengedhetetlenül szükségesek, és amelyeket a piaci megtérülés hiánya miatt a versenyszféra nem vállal fel. A tudásalapú társadalmak korában a versenyképességhez történő állami hozzájárulás kitüntetett terépe az oktatás és a kutatás-fejlesztés.

A közszféra versenyképesség-javító tevékenységei közül jelenleg egyikkel sem lehetünk elégedettek. Mindezt jól tükrözi a Világbank üzleti környezetfelmérése, amely szerint 2008-ban

- a magyar gazdaságot a fejlettségi szintjéhez képest az országok 23 százaléka előzi meg;
- a magyar állami intézményekhez, önkormányzatokhoz képest viszont az országok 46 százalékában jelent kisebb terhet az üzleti szféra számára az ottani állami intézményrendszer működése;
- az elmaradásunk különösen a hatósági eljárások, a befektetők védelme, a jogszerűen szerzett tulajdon igazolása és az adófizetés bonyolítása területén nagy.

Magyarország ennek az évtizednek az elejétől – a nemzetközi összehasonlítások, például az IMD World Competitiveness Yearbook szerint

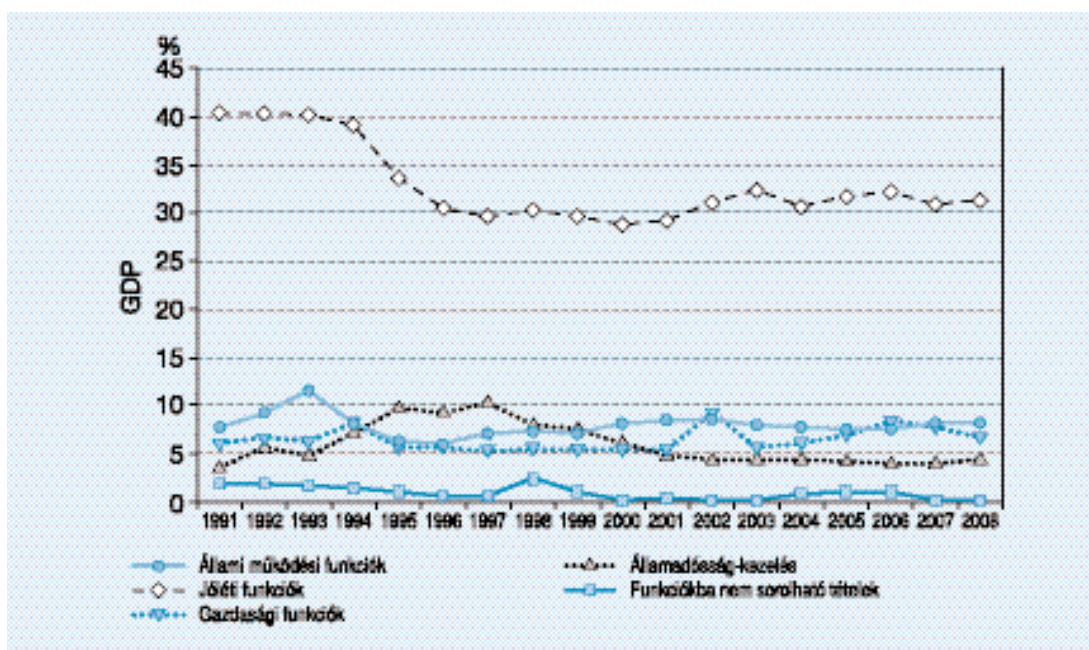
1. táblázat

AZ ÁLLAMADÓSSÁG SZINTJE A GDP SZÁZALÉKÁBAN

Év	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Adósság szintje	54,3	52,1	55,8	58,1	59,4	61,7	65,6	65,8	73,0	78,7

Forrás: Pénzügyminisztérium

ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK FUNKCIÓK SZERINT



Forrás: PM ÁPSO-ÁHIR-adatbázis, 2008, Zárszámadási törvényjavaslat

– egyre jobban visszaesik a versenyképesség országok szerinti rangsorában.

A versenyképesség összevont mutatója szerinti rangsorban 2009-ben Magyarország csak a 45. helyet foglalta el szemben a 2000. évi 27. hellyel. A közvetlen versenytársak közül a Cseh Köztársaságból, a Szlovák Köztársaságból és Lengyelországból álló országcsoport 2008-ban a 34. helyen állt, miközben 2000-ben a 39. volt. Egy másik országcsoport (Bulgária és Románia) szintén javított versenyképességi pozícióján: a 2004. évi 45. helyről 2008-ra a 42. helyre lépett előre. Magyarország megelőzésében több versenyképességi részmutató kedvezőbb alakulása játszott szerepet. A kormányzati hatékonyság Magyarország esetében igen nagymértékben romlott, míg Bulgária és Románia javított pozícióján, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig fenn tudta tartani a korábban megszerzett rangsorbeli helyzetét. Ami az üzleti hatékonyság részmutatóját illeti, Magyarország szintén rontott e

rangsorbeli helyzetén is, miközben a másik két országcsoport megőrizte korábban elfoglalt pozícióját. A gazdasági teljesítményt kifejező részmutató tekintetében Magyarország helyzete jelentősen romlott, Bulgária és Románia megőrizte, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig kissé javította versenyképességi státuszát. Magyarország – a részmutatók közül – egyedül az infrastruktúra területén tudta csak megőrizni korábbi relatív helyzetét, hasonlóan a Cseh Köztársaságból, a Szlovák Köztársaságból és Lengyelországból álló országcsoporthoz, miközben Bulgária és Románia együtt 2008-ban a korábbi évekhez képest kedvezőbb helyzetbe került.

A pártpolitikák befolyása a közpolitikákra és a járadékvadászat elburjánzására

A gyengeségekben, így az államháztartási reformok vázolt elmaradásában, a meghatározó

jelentőségű, magas államháztartási deficit kialakulásában és a közszféra nem kielégítő közszolgáltatás-nyújtási és szabályozó tevékenységében jelentős szerepet játszottak a különböző természetű politikai akadályok. *Ezek részben pártpolitikai (politics) természetűek, részben közpolitikai (policy) jellegűek.*

A pártpolitikai akadályok közé sorolhatjuk a politikai erők szélsőséges szembenállását, a politikai elitiek közötti konszenzus hiányát, amelynek eredményeként az egyik kormány által elindított reformintézkedéseket a következő kormány annullálni igyekezett.¹⁰ Egy másik súlyos pártpolitikai akadályt a pártok a rövid távú szavazatszerző, népszerűséget hajhászó magatartása jelentett. A szavazatmaximálás a pártok természetes célja. A hazai pártok kezdeményezései azonban gyakran nem a megcélzott szavazó réteg hosszú távon fenntartható előnyökhöz juttatását eredményezték, hanem jól kommunikálható, hangzatos, de a célsokaság

életkörülményeiben tartós javulást nem hozó intézkedésekhez vezettek. Ezen anomáliákra az ÁSZ számos jelentése és intézetünk tanulmánya¹¹ is rámutatott.

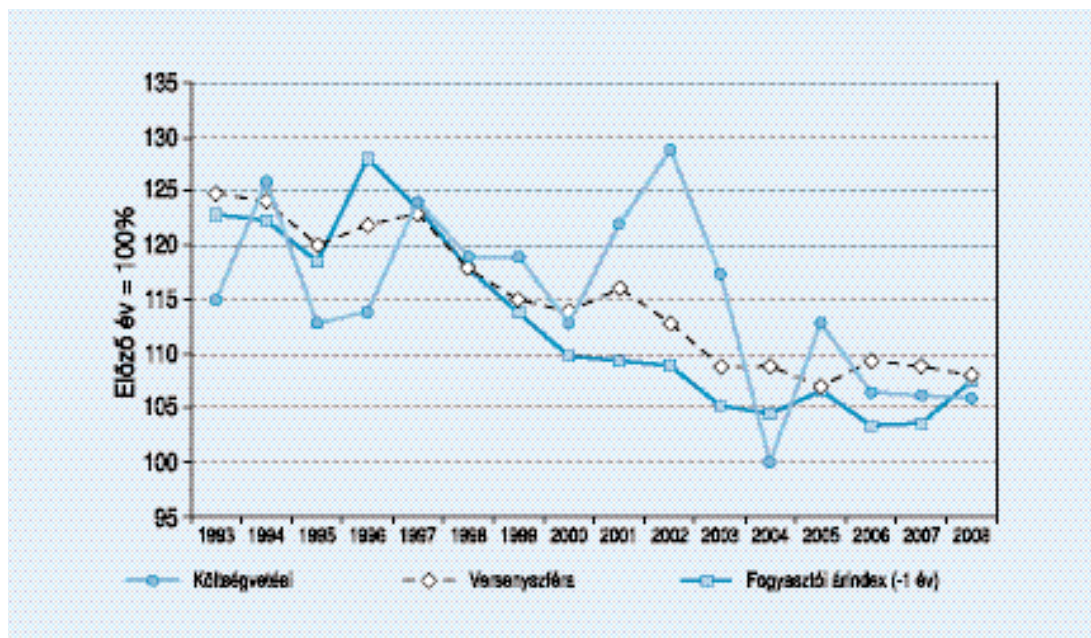
A rövid távon gondolkozó és ezért egymás hatását kioltó kormányzati intézkedéseket jól szemlélteti a közszféra keresetének alakulása az elmúlt 15 évben. A 4. ábrán azt mutatjuk be, hogyan alakultak az inflációhoz képest a bruttó keresetek a versenyszférában, illetve a költségvetési szférában.

A 2008. évi költségvetés makrogazdasági kockázatait elemző tanulmányunkban¹² kimutattuk, hogy a versenyszférában a keresetek alakulásában jól érzékelhető tendencia érvényesült: a bruttó keresetek növekedése leginkább az előző évi inflációhoz igazodott.

Ez az összefüggés az ábrán jól látható. Még szembevetőbbek a közszféra béralakulásának cikcakkjai.¹³ Itt ugyanis nem gazdasági törvényszerűségek, hanem a politikai „logika” ér-

4. ábra

AZ ÁTLAGOS KERESETEK INFLÁCIÓKÖVETÉSE A VERSENYSZFÉRÁBAN ÉS A KÖLTSÉGVETÉSBEN, 1993–2008, TELJES MUNKAI DÖBEN FOGLALKOZTATOTTAK, ELŐZŐ ÉV = 100%



Forrás: KSH – Foglalkoztatottság és kereseti arányok, intézményi munkaügyi statisztika

vényesült: jelentős béremelés valósult meg azokban az években, amikor a közszféra dolgozóinak megnyerésére játszott a mindenkori kormányzat, és reálbércsökkenést szenvedtek el a szféra dolgozói akkor, amikor így lehetett a kiadásokat a legkisebb politikai ellenállás mentén mérsékelni.

A közpolitikák kialakításánál is jellemző volt, hogy az egyes szakpolitikákat az ágazatok véleményformáló és érdekhözó csoportok korlátlan versengése alakította, amely szintén sok szálon kapcsolódott a pártpolitikai befolyásoláshoz. Ennek – ahogy erre több ÁSZ-jelentés is felhívta a figyelmet – gyakori következménye volt, hogy szakmai céljait, elvárt eredményeit nem fogalmazták meg, szakmai, társadalmi, pénzügyi, költségvetési határait nem tárták fel megfelelően. A politikai indíttatásból áterőszakolt törvények pedig a gyakorlatban ellentmondásosnak, finanszírozhatatlannak és megvalósíthatatlannak bizonyultak.

A közszférában tapasztalható *káros politikai befolyásolás* az elmúlt időszakban különösen megnyilvánult a következő területeken:

- a politikai ciklusváltásokban (a makrogazdasági folyamatokban tetten érhető változásokban a választások éveiben, a választási évek kiemelkedő költségvetési hiányában és a kormányzati cikluson átívelő beruházások sorsának ellentmondásos alakulásában);
- az állami fejlesztési támogatások allokációs mechanizmusában, illetve azok részét képező klientúrarendszerek működésében és a jelentős mértékű korrupció létezésében;
- a helyi önkormányzatok kormánytól való pénzügyi függőségében, és
- a civil szféra nagy részének erős pártpolitikai kötődésében, ideológiai alapú megosztottságában, a saját s nem a „képviselt” csoport anyagi érdekének kohéziós funkciójában, az oly annyira szükséges valódi függetlenségük hiányában.

A pártpolitikai befolyás, a legyengített állam (közigazgatás) és a valódi civil kontroll hiányának egyenes következménye a *járadékvadászat* elburjánzása. A járadékvadászat a gazdaság szereplőinek azokat a magatartásformáit jelöli, amelyek a közgazdasági értelemben vett járadék létrehozására, megszerzésére vagy megtartására irányulnak. Közgazdasági értelemben vett járadék (extraprofit) akkor keletkezik, amikor az erőforrás tulajdonosa egy adott tevékenység (magatartás) révén olyan többletekhez jut hozzá, amelyeket erőforrásának más irányú felhasználásával, valódi versenykörülmények között nem érhetne el. A járadék az erőforrás lehetőségköltségénél magasabb hozamhoz juttatja az erőforrás tulajdonosát.

Járadékot (extraprofitot) monopóliumhelyzetbe kerüléssel a piacon is el lehet érni. A járadékvadászatról akkor beszélünk, ha a piaci szereplők a járadékot az állami szabályok, megrendelések nekik kedvező feltételeinek kihasználásával, e feltételek befolyásolásával próbálnak elérni. A járadékvadászat működési mechanizmusainak bemutatását a közösségi döntések elmélete helyezte a vizsgálódások fókuszába.¹⁴ A járadékvadászók azoknak a törvénykezési, kormányzati, igazgatási intézkedéseknek a befolyásolására törekszenek, amelyek az egyéni szavazók és azok valamilyen termelői, munkavállalói vagy fogyasztói érdekcsoportja élethelyzetének megváltoztatását célozzák, vagy az intézkedések nem szándékolt mellékkövetkezményeiként ezt eredményezik. Következésképpen járadék kétféleképpen keletkezhet:

- az állami döntéshozók szándékosan előnyben részesítenek valamely csoportot,
- a járadék az állami döntés fogyatékosága miatt jön létre.

Az előbbinél arról van szó, hogy a választott politikusok újráválasztási esélyeik, a kinevezett bürokraták, a hivatásos tisztviselők és az igazgatási adminisztrátorok, a rendelkezésükre álló erőforrások növelése érdekében a közjavak, a jóléti és jövedelemtranszferek meghatározott

körében monopoljogokhoz juttatják az azokat előállító termelők vagy szolgáltatói csoportokat, az azokat felhasználó munkavállalók, fogyasztói rétegeket. Fontos hangsúlyozni, hogy itt a politikai mechanizmus rossz működéséről, ha úgy tetszik, kormányzati tökéletlenségekről és nem korrupcióról van szó, hanem jogszerűen hozott állami intézkedésekről. Például egy olyan törvényt hoznak, amely a munkavállalók egy csoportjának speciális jutalmat állapít meg, vagy egy minisztérium az engedélyezési követelményeket túl szigorúra szabja. Ez utóbbi által az engedélyezési főosztály létszámát bővíteni kell, viszont a piacra nehezebb belépni, következésképpen az engedéllyel rendelkezők járadékhoz jutnak.

A szakirodalom szerint a politikai piacokon folytatott járadékvadászat társadalmi költségei lényegesen meghaladják a részvételből származó egyéni hasznok összegét, ez a fajta verseny egyértelműen improduktívnak tekinthető.¹⁵ A járadékvadászat jelenlétét, vizsgálatának szükségességét megfogalmazó felismerések az állami szabályozás működésének empirikus vizsgálati eredményei alapján születtek meg, ezek az eredmények szolgáltatják a járadékvadászat költségeire vonatkozó becslési eredményeket is. Azzal együtt, hogy az adatok nehezen vethetők össze egymással, – a számítások különböző időpontokra vonatkoznak, és a becslési eljárások is különbözők – az empirikus elemzések igen magas számszerű értékeket valószínűsítene.¹⁶

India 1968. évi adatainak felhasználásával elvégzett számítások eredményei szerint az állami beruházások körében, a külkereskedelem terén, a termékelőzések, a kamatkorlátozások és a vasúti szolgáltatások tekintetében fennálló szabályozási korlátozások, az ezek által kiváltott járadékvadászat költségei a nemzeti jövedelem 7,3 százalékát tették ki. A szintén 1968-as adatokat használó vizsgálat Törökország esetében arra az eredményre jutott, hogy a vámokkal, adókkal és

egyéb díjakkal fenntartott külkereskedelmi korlátozások olyan magasra emelték a járadékvadászat tétjét megjelenítő importengedélyek értékét, hogy az elérte a GNP 15 százalékát. A külkereskedelmi korlátozások hatásait az 1980-as adatok alapján figyelembe vevő elemzések Kenyában a GDP 38 százalékára, Indiában a GNP 25–40 százalékára tették a járadékvadászat által okozott költségek nagyságát. Az Egyesült Államok adataival elvégzett, 1975-ben közzétett vizsgálat eredményei azt mutatják, hogy a járadékvadászattal járó teljes társadalmi veszteség a GNP 3,3 százalékát tette ki. A vállalati termelési értékeket viszonyítási alapul használó, 1978-ban közzétett becslések eredményei azt mutatják, hogy az Egyesült Államokban a vállalati termelési érték 7–13 százalékát, míg az Egyesült Királyságban 4–7 százalékát emésztik fel a járadékvadászattal együtt járó társadalmi veszteségek. A jóléti és jövedelmi transzferek megszerzéséért folytatott járadékvadászat költségeit vizsgáló elemzés 1992-ben ismertetetett következtetése szerint az Egyesült Államokban a kormányzati transzferek összértékének 10 százaléka vész el a járadékvadászatra fordított költségek formájában.

A járadékvadászat mechanizmusai a magyar gazdaságban, a magyar társadalomban is működnek. Ezt jelzik, hogy az államháztartási kiadásokban az úgynevezett gazdasági kiadások súlya nemzetközi összehasonlításban magasnak tekinthető (lásd 1., 2. ábra). Az ennek megnyilvánulásait vizsgáló hazai elemzések bemutatják, hogy az állami szabályozás aktuálisai – a külkereskedelem szabályozásától kezdve, az agrártámogatások, a válságáztatok támogatási rendszerein keresztül, az európai uniós források felhasználásával, a közbeszerzések lebonyolításával bezárólag – ugyanúgy magukon viselik az eredményes járadékvadászat jegyeit, mint ahogyan azt más országok példái mutatják.¹⁷

A járadékvadászat társadalmi költségei igen magasak lehetnek a magyar gazdaságban is.

A közelmúltban készült és a számszerű becslésre is vállalkozó elemzés például bemutatja, hogy az informatikai eszközök vásárlását adókedvezmények biztosításával ösztönözni kívánó kormányzati intézkedéscsomag végrehajtásához felhasznált jelentős költségvetési forrásokat miként és milyen mértékben „csapolták meg” a közbeszerzések szabályrendszerében működő járadékvadászat mechanizmusai. Az adókedvezmények formájában biztosítani kívánt állami támogatás „hasznainak” csupán 58 százaléka jutott el az eredetileg kedvezményezettnek szánt fogyasztói csoportokhoz, az állami támogatás 42 százaléka a programban részt vevő forgalmazókhöz „vándorolt”. A program végrehajtása során a kereskedők közel 11 milliárd forintra becsülhető járadékra tettek szert.¹⁸

A járadékvadászat romboló folyamatai nem állnak meg a fiskális folyamatok határainál: a „rendetlenség”, a „zűrzavar”, az anómia egyre erősebb sodrásúvá váló örvényei előbb-utóbb magukkal rántják a teljes állami működést, az egész társadalmat.¹⁹

A nagy és nem hatékony kormányzati szektor paradoxonja

Az előző alfejezetekben ismertetett folyamatok révén alakult ki a magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme. Ennek négy alapvető oka van.

A közvélekedés első helyen a „túlfejlett” jóléti rendszert szokta említeni. A fent ismertetett nemzetközi összehasonlítás és az ÁSZ vizsgálatai alapján *első alapvető okként* azt kell megjelölnünk, hogy a gazdasági szféra túl nagy összegeket kap (vissza) a központi költségvetésből. A magyarországi vállalatok (beleértve a külföldi tulajdonúakat is) jelentős mértékben állami kiadásokból (forrásokból) élnek, s ezt figyelembe véve a vállalkozói szféra

nettó adóterhelési rátája is lényegesen alacsonyabb, mint a bruttó. A gazdasági szférának nyújtott állami támogatások összehangolatlanok és pazarlók, az állami megrendelések (közbeszerzések) költség szintje indokolatlanul magas.

Ennek illusztrálására az ÁSZ 2009 augusztusában nyilvánosságra hozott jelentéséből²⁰ idézünk: „Az ellenőrzött beruházásoknál a gazdaságossági szempontok nem kaptak prioritást. Az állami beruházásokra vonatkozó gazdaságossági és az állami beruházókkal szembeni követelményeket jogszabály nem rögzíti, ilyeneket a tulajdonosi jogokat gyakorló minisztérium (GKM, KHEM) sem határozott meg. Olyan komplex összehasonlító számítások, elemzések sem készültek, amelyekben felméri a megépülő autópályák környezetében lévő úthálózat tehermentesítése révén jelentkező költséghatásokat (rövidebb menetidő, kisebb környezeti terhelés, kisebb üzemanyag-felhasználás stb.). Az ellenőrzéseink során évről évre, visszatérően hiányoljuk, hogy az autópálya-építések megkezdése előtt nincs olyan előzetes költségbecslés, árkalkuláció, amely részletes egységárelemzésen alapszik. A beruházások kivitelezéséhez a NIF Zrt. által készített mérnökárak a korábbi kivitelezői árakon alapultak, amelyek a kivitelezők kockázati felárait is tartalmazták. Az erre alapozott becslés nem mutatta egy-egy szakasz reális költségét. A közbeszerzési törvényben megfogalmazott „összességében legalacsonyabb árajánlat” önmagában nem jelenti a nemzetgazdaság szempontjából legjobb ajánlatot.”

A másik ok az, hogy a politikai elit növekvő legitimációs problémákkal küzd, amelyet a legkülönbözőbb választói rétegeknek történő osztogatásokkal igyekszik mérsékelni. Ennek eredményeként a jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése helyett újabb és újabb – összességében fenntarthatatlan – elemek jelentek meg a társadalombiztosítási és a szociális ellátó rendszerben.

A *harmadik* ok a politikai pártok kooperációs képességének a hiánya, amelynek eredményeként az egyik kormány által megkezdett változtatásokat, fejlesztéseket – beleértve a több generációt szolgáló beruházási programokat – a következő kormány negligálta.

A *negyedik* ok, hogy – részben a politikai konszenzus hiánya miatt – a megkezdett reformok is félbeszakadtak vagy megrekedtek a felszínen és nem jutottak túl a finanszírozási szabályok módosításán, a szervezetek formális átalakításán.

Például a felsőoktatási reform közelmúltban befejezett vizsgálata alapján az ÁSZ jelentése²¹ a következőket állapította meg: „Az Ftv előírásai alapján a felsőoktatás finanszírozása többcsatornás (normatív támogatások, pályázatás, megállapodások) rendszerben valósult meg. A normatívák meghatározása nem a képzéshez szükséges költségek vagy teljesítménykövetelmények alapján történik, hanem gyakorlatilag bázisalapú finanszírozásként, döntően (80%-ban) az államilag támogatott hallgatói és kisebb mértékben az oktatói, illetve alkalmazotti létszámhoz rendelve. Így az intézmények a hallgatói létszám növelésében és fenntartásában érdekeltek. A felsőoktatási intézmények államilag támogatott hallgatói létszámát – a jelentkezések mellett – az évenként változó minisztériumi döntések határozzák meg. Az állami források biztosításának jelenlegi rendszere – a hallgatókért folytatott verseny ellenére – nem járult hozzá az intézmények minőségi szelekciójához. Az állami támogatás független a munkaerőpiac és a hallgatók értékítéletétől.” A közsféra különböző területein 3–4 évenként elindított, majd megszakadt „félreformok” értelemszerűen nem vezettek e sféra hatékonyabb működéséhez.

Ötödik okként említjük, hogy a közpénzfelhasználás hatékonysága meglehetősen alacsony. Hiányzik a korszerű tervezési és gazdálkodási módszerek alkalmazása, a pénzügyi feltételek

korábban említett gyakori változásai mellett a stratégiai szemlélet helyett a máról-holnapra élés reflexei állandósultak, a közpénzekkel gazdálkodók körében rossz érdekeltségek alakultak ki.

A járadékvadászatot megengedő, a következő reformokat elodázó állam a felzárkózást biztosító gazdasági fejlődés gátjává vált, amelynek számos jele van. A legszembeötlőbb a *jogbiztonság romlása*, amelyet az állam nemcsak mint jogalkotó, hanem mint jogalkalmazó, sőt esetenként, mint piaci szereplő idéz elő. Nem javul a korrupciós helyzet. Ez azért veszélyes, mert egyfelől a források jelentős részének elszivárgását eredményezve közvetlen növekedési veszteséget okoz. Becslések szerint az OECD országai közül Törökország után Magyarországon a legnagyobb (a GDP 9,1 százaléka) az az adókiésés, amit a korrupció és az adórátáknak a magas korrupcióval való interakciója okoz.²² Másfelől jól érzékelhető, hogy a külföldi gazdasági szereplők alkalmazkodnak az itteni helyzethez, s ez kihat a jövőben ide befektetők körére és magatartására.

AZ ÁLLAMMŰKÖDÉS SZÜKSÉGES VÁLTOZTATÁSÁNAK IRÁNYAI

Ahogy az állami szerepvállalás egyik magyarázó oka a piaci kudarcok és a piacgazdasági tökéletlenségek léte, úgy az állami szerepvállalás természetes velejárói a kormányzati kudarcok. A kormányzati kudarcok korrekciója a különböző közszektorreformok révén valósul meg. A fejlett országokban számos reformirányzat (stratégia) alakult ki. Ilyenek voltak a különböző korszerű költségvetési módszerek bevezetésére irányuló törekvések, a teljesítménykritériumok alapján történő menedzsment alkalmazása. Hazai viszonylatban az államnak nemcsak a versenyképesség általános feltételeinek biztosítását, hanem – mint többször is hangsúlyoztuk

– a felzárkózást is kellene szolgálnia. Ezért a kormányzati szektor reformja kapcsán pragmatikus megoldásokra, a különböző közszektor-reform-stratégiák megfelelő keverésére (*reform mix*) van szükség.

Az elmúlt időszakban a magyar államműködés számára igen jelentős alkalmazkodási kényszer jelentett a globális követelményeknek való megfelelés, közülük is elsősorban az EU-jogharmozáció és a nemzetközi pénzügyi intézményekkel folytatott együttműködésből adódó gazdaságpolitikai és pénzügyi feladatok teljesítése. Ez utóbbi különösen a '90-es évtizedben volt nagymértékben meghatározó. Az elmúlt években ez utóbbi befolyásolás enyhült, ám nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság körülményei, az újabb nagyarányú külföldi eladósodás miatt átmenetileg újból jelentősen megerősödik. Ennek ellenére nem várható, hogy visszatérjen a '90-es évtizedre jellemző dominancia, már csak azért sem, mert a jelenlegi körülmények között a nemzetközi szervezetek is túlléptek az úgynevezett Washingtoni Konszenzus szigorú elvei merev érvényesítésének gyakorlatán. Következésképpen az államműködés gyakorlatában az eddiginél jobban előtérbe kerülhet a nemzeti sajátosságok figyelembevétele.

Az állami szerepvállalás célszerű módját és mértékét a „fenntartható fejlődés – eltartható állam” paradoxonból kiindulva lehet meghatározni. A magyar állam legfontosabb feladata, hogy az országot egy olyan új fejlődési pályára állítsa, amely gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontból egyaránt fenntartható. Ennek elérése érdekében különösen fontos két nehézség leküzdése. Az egyik az, hogy az ország átmeneti, felzárkózó jellegéből adódóan a gazdasági növekedésünk sokkal kevésbé egyenletes – megtorpanásokkal és visszaesésekkel megszakított folyamat –, mint a fejlett országokban. E jelenséget a nagyobb külső sokkhatások, makrogazdasági volatilitás és jövedelmi különbségek, mint a növekedési szakasz hosz-

szára mérséklően ható tényezők idézik elő. Az új fejlődési pályára állást nehezítő másik tényező a globális pénzügyi és gazdasági válság következtében fellépő súlyos recesszió és vele járóan az elhúzódo stagnálás, illetve annak kockázata, hogy a piacok elvesztik bizalmukat az állam fizetőképességének fennmaradásában.

E nehézségek leküzdése céljából első lépésként – az IMF szakértőivel egyetértve – kikerülhetetlen a fizetőképesség megőrzését biztosító stratégia kialakítása, amelynek egyik fő pillére, hogy a gazdaságösztönző politikát egyértelmű gazdaságpolitikai elveken, célokon és az azt támogató intézményrendszeren alapuló középtávú keretrendszerbe illesszük, a másik pedig, hogy a növekedés elősegítése érdekében széles körű, valós strukturális reformok induljanak.

E pillérekhez kapcsolódóan új feladatot jelent az OECD és a Világbank által javasolt fejlődésorientált gazdaságirányítás megvalósítása, amelynek logikai-tartalmi lépései: a közösen kialakított célok és stratégiák, a teljesítmény- vagy programalapú költségvetés alkalmazása, a szakmai bizonyítékon alapuló döntési rendszer működtetése és a nyilvános elszámoltathatóság. E gazdaságirányítási rendszer működtetéséhez pedig nélkülözhetetlen a több évre szóló nemzetgazdasági tervezési rendszer létrehozása – benne a középtávú költségvetési kerettel, illetve a középtávú kiadási keretekkel –, amely megszüntetné azt az államműködési hiányosságot, hogy a politikai, a makrogazdasági tervezési és a költségvetés-készítési folyamat nem kapcsolódik megfelelően egymáshoz. Ennek kialakítása lehetővé tenné, hogy a társadalom és a kormányzat számára olyan gazdasági és szociális fejlődési alternatívák készüljenek, amelyek valós választási lehetőségeket tárnak fel és egyben elősegítik, hogy az aktuális költségvetési politika ne rójon túl nagy terhet a jövő generációkra, ugyanakkor biztosítsa azt, hogy közép- és hosszú távon megfelelően rugalmas, kiigazított legyen e po-

litika. A rendszer sikeres, gördülő jellegű működése természetesen feltételezi a kormányzat működési színvonalának javítását, a jogszabályok betartását, a képzett és tapasztalt köztisztviselői apparátust és a civil társadalom részvételét.

Mindennek alapján nyilvánvaló, hogy e főfeladat megvalósítása részfeladatok sokaságának elvégzését igényli az államtól. Csakhogy a *fenn tartható fejlődés egyik nagy akadálya éppen az, hogy a versenyszférának egy, a terjedelméhez képest alacsony hatékonyságú közszektort kell elartania*. Ezen ellentmondás feloldásának egyetlen járható útja a magyar államműködés hatékonyságának javítása. A továbbiakban felsoroljuk azokat a legfontosabb területeket, amelyeken a magyar államműködés lényeges javítását tartjuk szükségesnek.

Az állami funkciók, feladatok tartalmi meghatározása és szabályokba foglalása

Az állami elkötelezettség csökkentése a hatékonyabb feladatellátás az egymást követő kormányok programjaiban általában megjelent, de végrehajtása elmaradt. A közszféra reformja ugyanis nem azonos az állam méretének egyszerű redukálásával, a közkiadással való takarékoskodással. Az állam működésének hatékonyabbá tételével kell elérni, hogy az állami szolgáltatások magasabb színvonalúak legyenek. Ehhez *alapvető követelmény az állami feladatok tartalmi újragondolása a mainál konkrétabb meghatározása, velük szemben teljesítménykövetelmények meghatározása*. E lépéssel

- megteremthetők a költségvetés tiszta, világos keretei, amelyek forrásigénye átlátható;
- az állam által vállalt, vállalható feladatok ismeretében konkrétabb célokat, teljesítménymutatókat lehet kialakítani, s ezzel javulnak az ellenőrzés és az elszámoltatás lehetőségei is;

- elhagyhatók azok a programok, amelyek nem teljesítik a velük szemben támasztott követelményeket;
- az állami feladatok tisztázása (egyértelmű meghatározása) javítja a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok hatás- és feladatkör-elhatárolásának feltételeit;
- javulnak annak a döntésnek a feltételei is, hogy az állam a civil szférában mit és milyen mértékben kíván közpénzekből támogatni;
- a „köz” számára is átláthatóbbá válik az államműködés, ami erősíti a politikai bizalmat, ezáltal stabilabb kormányzást tesz lehetővé, annál is inkább, mert az ily módon kialakított költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangját.

A jövőkép meghatározása

A globalizált világ körülményei között elodázhatatlan állami feladat a társadalmi és gazdasági „ország cél”, azaz a politikailag megfogalmazott, szakmailag alátámasztott, a társadalom többsége által támogatott és elrendő, illetve elérhető jövőkép meghatározása. Az *„ország cél”, a jövőkép alapvetően közpolitikai, szakpolitikai összefüggések, értékek és célok harmonizált halmaza*.²³

E megállapításból az is következik, hogy a *„tiszta” megfogalmazott jövőkép nélkül nincs sok értelme a fejlesztéspolitikáról vagy a versenyképességről szót ejteni*, de ugyanígy nagyon ingatagga válnak a „legversenyképesebb közszféra” témájában folytatott viták, tudományos kutatások vagy éppen politikai véleménynyilvánítások is. Alapmondandó tehát: semmilyen módon nem kerülhető meg ez az átfogó célkijelölés, e nélkül a hatékony közszféra kialakításának bármilyen kísérlete kétséges, megvalósításának útja ingoványos, eredménye megjósolhatatlan.

A nemzetgazdaság tervezési rendszerének létrehozása

A jövőkép meghatározása és folyamatos „karbantartása”, az állami feladatok összehangolt megoldása igényli a nemzetgazdaság tervezési rendszerének létrehozását, a kiépítésének mielőbbi megkezdését.

Olyan rendszert szükséges kialakítani, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a reálfejlesztés (nemzeti fejlesztési koncepció és terv, a területfejlesztés, településfejlesztés, a gazdaságfejlesztés, a szociális és kulturális szféra fejlesztése) és a pénzügyi tervezés (konvergenciaprogram és az éves költségvetések központi és helyi szinteken egyaránt) intézményes összhangja biztosított legyen. E rendszerrel szemben támasztott másik követelmény, hogy *a fejlesztéspolitika és a gazdasági versenyképesség követelményeit szem előtt tartva illessze bele a strukturális reformokat a fejlesztési tervekbe.*

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv két operatív programja (az Államreform és az Elektronikus Kormányzás OP) közvetlenül is forrást biztosíthat a korszerű fejlesztő állam alapjainak megteremtését szolgáló tervezési rendszer kialakításának céljaira.

Nemzeti fejlesztési stratégiák kidolgozása

A fenntartható fejlődés gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban széles körűen felismert és javasolt tény, hogy az államok (kormányok) olyan nemzeti fejlesztési stratégiákat dolgozzanak ki, amelyek integráltan megjelenítik a követelményeit. Ilyen stratégiák kidolgozása számára az ENSZ és az OECD követendő irányelveket dolgozott ki, amelyek legfontosabb elemei a politikák integrálása, a generációkat összekapcsoló keretek, a koordináció és az intézmények kapcsolata, a helyi és a regionális irányítás összehangolása, valamint a monitoring és a ki-

értékelés. Ezeket az irányelveket Magyarország esetében a kormány a nemzeti fenntartható fejlődési stratégiával foglalkozó dokumentum kidolgozása során hasznosította.

*A fenntartható fejlődés követelményeit szem előtt tartó fejlesztési stratégia felvázolására az ÁSZ részéről is figyelemre méltó kísérlet történt.*²⁴ A hivatkozott tanulmány két alternatív fejlődési forgatókönyv: a fenntartható fejlődés alapját a versenyképesség javításával megeremlítő, valamint a szociális kohézió megőrzését és erősítését előtérbe helyező szcenáriók alkalmazásával kapcsolatos pro és kontra érveket elemzi, illetve jut arra a következtetésre, hogy Magyarország számára – a fejlődésnek ebben a szakaszában – a két forgatókönyv bizonyos elemeinek összehangolt, többé-kevésbé egyidejű tudatos felhasználása lenne célszerű.

Az ilyen alapról építkező fejlesztési stratégiák számára *nagy kihívást jelent annak a nyomásnak a kezelése, amelyet a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság hatása jelent a közjó, a szociális kohézió szolgálata számára.* A válság által okozott hosszabb távú kedvezőtlen hatások, terhek igazságos társadalmi megosztása szükséges oly módon, hogy azokban a társadalom minden tagja és ne csak – túlzott mértékben – a szegény vagy gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező rétegek vállaljanak részt. Másrészt fontos annak mérlegelt figyelembevétele, hogy a válság és más fejlődési tényezők következtében a gazdasági növekedés lelassul és így kisebb elosztható jövedelem áll rendelkezésre, miközben például a népesség előregedése miatt növekednek a szociális kiadások.

Jóllehet a közjó, a szociális kohézió szolgálata szempontjából az állam feladatai kiemelt szerepet töltenek be, e tevékenységben nélkülözhetetlen nemcsak a már kialakult, szokásos szociális dialógus eredményeinek a felhasználása, hanem – az Európai Unió irányelveinek szellemében – arra is szükség van, hogy szélesebb körű civil dialógus épüljön ki és kerüljön bevezetésre. *A fenntartható*

fejlődés alapjainak megteremtését tehát egy olyan nemzeti fejlesztési stratégia kidolgozása segítheti elő leginkább, amelyben a gazdasági versenyképesség erősítése, a közjó, szociális kohézió és a civil társadalom szerepének növelése összekapcsolódik.

A fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítésében fontos szerepet játszanak az olyan magas szintű állami vagy civil (független) bizottságok is, amelyek egyfelől segítik a stratégiák kidolgozását, folyamatos megújítását, másfelől ellenőrzik, hogy a kormány hogyan hajtja végre a stratégiát, illetve a szakmai dokumentumokat a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégiával összhangban készíti-e el. Magyarországon ilyen feladatkörrel alakult meg és működik a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács.

A versenyképesség javítása

Magyarország – mint cikkünkben jeleztük – ennek az évtizednek az elejétől egyre jobban visszaesik a versenyképesség országok szerinti rangsorában. E helyzet megváltoztatása érdekében jelentős szerep hárul az államra is. Ez a versenyképesség kínálati tényezői között elsősorban két területen: a gazdaságpolitika és gazdasági szabályozás területein nyilvánul meg. Az utóbbi vonatkozásban szükséges, hogy az állam figyelme az üzleti környezetre, az adózásra, az infrastruktúrára, az oktatásra, a kutatás-fejlesztésre és az emberi erőforrásokra irányuljon. E tényezők egy részével kapcsolatban alkalmazott közvetlen támogatások gyakran a versenyfeltételek torzításához vezetnek, ezért célszerű azok nagy részét – például az innováció területén – közvetett, piaci orientációjú támogatásokkal felváltani. Az infrastruktúrával kapcsolatban különösen az e-kormányzat megvalósításának fontossága emelkedik ki. Az állami szerepvállalás számára egy harmadik hangsúlyos területként az oktatás, különösen a felsőokta-

tás határozott minőségű kritériumok alapján történő megreformálásának és a túlságosan decentralizált intézményrendszer szűkítésének a feladata áll előtérbe.

Sürgősen meg kell változtatni azt a helyzetet, hogy a vállalatok a közszférát a gazdaság eredményes működését nagymértékben akadályozó tényezőnek tekintik. Ez a következő főbb változásokat teszi szükségessé:

- az adózási terhek csökkentése, a terhek viselésében a nagyobb kiegyenlítettség biztosítása, az adóigazgatás szolgáltató jellegének növelése, az adónemekre és járulékokra vonatkozó szabályozás egyszerűsítése;
- a stabil üzletszabályozási környezet megteremtése;
- az adminisztrációs terhek csökkentése, az ügyintézés minőségének és az állami intézmények etikai színvonalának javítása;
- a vonalas infrastruktúra és a humán infrastruktúra fejlesztése;
- a kis- és közepes vállalati szektor helyzetének megszilárdítása, fejlesztését elősegítő állami politikák kidolgozása és támogatások alkalmazása, tekintettel e szektor elmúlt években tapasztalt gazdasági növekedéshordozó szerepére, továbbá arra, hogy a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság nagymértékben kedvezőtlenül érinti ezt a szektort;
- a feketegazdaság és a korrupció mielőbbi csökkentése;
- a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése.

Közintézményi reformok

Abhoz, hogy az állam hatékony versenyképességnövelő tevékenységet tudjon végezni, Magyarországon nagyarányú EU-konform közintézményi reformok elindítására van szükség. Ehhez fontos kiinduló pontokat képeznek az ÁSZ közpénz-

ügyek szabályozási tézisei, valamint az EU- és az OECD-országokban érvényesülő reformtendek:

- az átláthatóság fogalma helyett a nyitottság követelményének kielégítésére irányul a figyelem, ami – az átláthatóság mellett tartalmazza az állampolgári hozzáférhetőséget és a gyors válaszadási igényt is;
- a közintézmények szolgáltatási színvonalának emelése, kiemelt figyelemmel a közszolgáltatások új, valós teljesítményorientációjára;
- az intézményi szervezeti feltételek átalakítása decentralizációval és a globális kihívásoknak történő megfeleléssel;
- a piaci típusú mechanizmusok különböző formáinak mérlegelt alkalmazása.²⁵

A civil társadalom szerepének erősítése

A versenyképesség javításában fontos szerepet játszhatnak a civil társadalom szervezetei.

Ennek elősegítése a következő főbb tevékenységek végzését tételezi fel:

- a társadalmi tőkébe való beruházás növelése a lakosság művelődési, egészségi és szociális helyzetét javító intézményfejlesztés és az értékorientált közösségépítés céljából;
- a civil szervezetek bevonása a kormány társadalom- és gazdaságpolitikájának kialakításába;
- a civil szervezetek számára rendszeres párbeszédre alapozott érdekegyeztetés fenntartása;
- a kormányzati intézmények részéről rugalmas partnerségi és pénzügyi kapcsolatok kialakítása;
- a nonprofit szervezetek vállalkozásokat segítő tevékenységeinek összehangolása és így hatékonyabbá tétele.

Fontos, hogy e feladatok elvégzését olyan

alapvető szemléleti változás is kövesse, amely megfelel a „governance” típusú irányítás követelményeinek, azaz egyenrangú partnerként – az államhatalom és az üzleti magánszféra mellett – a civil szféra elismert és elfogadott harmadik szereplője legyen az államműködés irányításának.

Az újraelosztás terjedelmének csökkentése, célzottságának javítása

Az újraelosztás mozgásterét az EU-elvárások, a társadalmi-gazdasági változások, a hozzájuk szorosan kapcsolódó érdek- és hatalmi viszonyok, továbbá a történelmi tradíciók határozzák meg. E kereten belül az *állami szerepvállalás számára négy tényező meghatározó jelentőségű: a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás ösztönzése, a versenyképesség javítása, a konjunktúrastabilizálás és a szociális kohézió erősítése*. Közülük – a nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján – az első két tényezőt az alacsony redisztribúció, a harmadik és negyedik tényezőt pedig általában a magasabb redisztribúció képes jól szolgálni.

A magas redisztribúció iránti igény elsősorban a szociális kohézió erősítése miatt jelentkezik annak érdekében, hogy az állam a lehető legnagyobb mértékben csökkentse a piacnak a jövedelemelosztáshoz kapcsolódó tökéletlenségeit. Figyelembe véve a jelenlegi nagyarányú gazdasági visszaesést és az újraelosztási hányad igencsak magas voltát, valamint az utóbbi néhány évben bekövetkezett emelkedését, Magyarország esetében sokoldalúan mérlegelendő állami feladat az újraelosztás mértékének csökkentése és szerkezetének olyan módosítása – beleértve az adóráták és a költségvetési kiadások célirányos módosítását is –, amely ösztönzi a gazdasági növekedést és elősegíti a versenyképesség javulását. Az utóbbit a kutatási és képzési területekre történő jövedelem átcsoportosítás segíthetné elő.

Az állami (pénzügyi) ellenőrzés erősítése

Az új kihívásokra adandó intézményi válaszok fontos feltétele a jó kormányzásra való törekvés, a jó kormányzás olyan követelményeinek érvényesítése, mint az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a nyitottság. Az átláthatóság lehetővé teszi, hogy az érdekeltek átlássák a kormány feladatait, politikai szándékait stb. Ennek feltétele, hogy a felelősök elszámoltathatók és felelősségre vonhatók legyenek döntéseikért. Az ellenőrzés, mint az átláthatóság része, összetevője szükségszerűen felértékelődik, előtérbe kerül mindenhol – a közszférában és a magán-szférában egyaránt.

A jó kormányzás érdekében azért is megváltozik az ÁSZ szerepe, mert tevékenységében – elsősorban az Országgyűlés számára végzett – tanácsadás kerül előtérbe, hiszen az állami, a kormányzati tevékenység minőségének javítása igen fontos cél. *Az ÁSZ mint ellenőrző, tanácsadó szerv nagymértékben hozzájárulhat az eredményes kormányzati irányítás megteremtéséhez.* Fontos azonban, hogy megőrizze függetlenségét, közvetlenül nem kapcsolódhat be a kormányzati politika meghatározásába, minthogy az a törvényhozás és a kormányzati szervek felelősségi körébe tartozik.

A globalizációval járó társadalmi átalakulás következtében is gyorsan bővül a számvevőszék ellenőrzési hatásköre. A számvevőszéki ellenőrzés új nagy kihívást jelentő területe a fenntartható fejlődés ellenőrzése. Ezek az ellenőrzések általában összehasonlítások, amelyek során összevetésre kerül a tényleges helyzet a kívánatos fejlődéssel. Ennek alapját azok a követelmények (standardok) képezik, amelyben megállapodnak az ellenőrök és az ellenőrzött intézmények. Ezek a standardok származhatnak nemzetközi egyezményekben vagy jogszabályokból, nemzeti jogszabályokból, programcélokból és kötelezettségvállalásokból, a vizsgált szervezet által elfogadott működési

követelményekből vagy a nemzetközi gyakorlatban használt, a legjobb gyakorlat követelményeinek megfelelő eljárásokból. *A fenntartható fejlődés ellenőrzésének – a stratégiai célokon kívül – ki kell térniük azok végrehajtására, a folyamat mérésére, a teljesítésről történő beszámolásra és az elszámoltathatóságra is.*

A szélesebb ellenőrzési hatáskör megjelenik abban a tekintetben is, hogy *a rövid távú pénzügyi irányítás/menedzsment ellenőrzése helyett a hosszabb időt felölelő teljesítményorientált értékelés kerül előtérbe.* A kormányzás is egyre inkább a hosszú távú irányítást szorgalmazza. Ezért az ellenőrzés szemléletének megváltozása segíti a kormányzást, hogy az eddiginél jobban teljesítményorientált legyen.

A társadalmi kohézió erősítése

A fentebb illusztrált nagy társadalmi jövedelmkülönbségek mérséklésére törekvő politikai akarat mellett a közjó szolgálata érdekében kiemelt feladat a társadalmi kohézió erősítése a leszakadó rétegek és az elmaradott térségek helyzetének javításával. A leszakadó rétegek (a roma lakosság jelentős része, a falusi és kisvárosi szakképzetlen fiatalok, a szakképzettelen bevándorlók) közül az állami politika fókuszába az egyre súlyosabb helyzetű roma lakosság felzárkóztatását szükséges állítani.²⁶

A közpénzügyi menedzsment modernizálása

A közpolitikai területek szükséges korszerűsítésének alapja, a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának feltétele a közpénzügyi menedzsment mainál sokkal jobb működése. *A kormányzati szektor bármilyen típusú reformja megköveteli a közpénzügyi rendszer átfogó korszerűsítését.* Ennek okát a pénzügyek, mint finomhangolási mechanizmusok szerepében

látjuk. A társadalom, benne a kormányzati szektor élő, organikus, állandóan változó rendszer, amelyben végső, ideális megoldásokat bevezetni – véleményünk szerint – nem lehetséges. A paradigmatis, ha tetszik reformértékű változásokra több évtizedes gyakorisággal kerülhet sor. A paradigmatis változások működési tapasztalatai nyomán szükségesnek látszó korrekciókat legrugalmasabban éppen pénzügyi ösztönzőkkel és fékekkel lehetséges elérni. Persze a *pénzügyi helyzet egyben a rendszer egészségének vagy éppen betegségének indikátora. Ezt mutatja a korábban felállított diagnózisunk a nagy és nem hatékony állam paradoxonjáról.*

A közpénzügyi szabályozás megújítása ket-tős célt szolgál. Közvetlen célja olyan szabályok kialakítása, intézmények létrehozása és technikai megoldások megtalálása, amelyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást mind a nemzetgazdaság és az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén. A végső cél azonban az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működése, a közpénzügyi egyensúly, illetve az ebbe vetett bizalom növekedése révén javuljanak a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei. A továbbiakban a közpénzügyi szabályozás megújításának néhány feladatát részletesebben is meghatározzuk.

■ A „jó kormányzás” elveinek érvényesítése a közpénzügyi szabályozásban

A közpénzügyek szabályozásának néhány elve a demokratikus államformából következik. Más elvek megfogalmazásakor több nemzetközi szervezet dokumentumait is alapnak tekinthetjük, mivel ezeket a szervezetek az elmúlt 10–15 évben az úgynevezett „jó kormányzás” számos elvét deklarálták és szembesítették az egyes országok gyakorlatával (lásd keretes írásunkat). Fontos, hogy az új szabályozás szellemében tükrözze a nemzetközi standardokat. Ilyenek a statisztika területén a GFS és az ESA95, a számvitel területén az IFAC Public

Sector és az IPSAS-standardok, a külső ellenőrzés vonatkozásában az INTOSAI iránymutatásai és standardjai, és belső kontrollrendszerek elveit rögzítő COSO- és COBIT-standardok, valamint az IIA belső ellenőrzési standardjai.

Az átláthatóság (*transzparencia*) mai közállapotainkban olyan érték, amelyet a közpénzekkel való gazdálkodást szabályozó törvényekben több helyen is meg kell jeleníteni, mint elérendő fontos célt. Az átláthatóságot az államháztartással kapcsolatba kerülő minden szereplő joggal várja el. A Nemzetközi Valutaalap vonatkozó dokumentuma alapján a transzparencia érvényesítését a következő tényezők biztosítják:

- feladatok és hatáskörök egyértelmű meghatározása,
- a keletkezett információk széles körű hozzáférhetősége,
- a költségvetés elkészítésének, végrehajtásának és a beszámolásnak a nyilvánossága,
- a tisztességes gazdálkodás.

■ A költségvetési tervezés megújítása

A hazai költségvetési tervezési gyakorlat paradigmatisan megújítandó. A jelenlegi bázisalapú, intézményorientált tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A maradványtervezés jelenlegi gyakorlata egyoldalú fiskális szempontokat közvetít a szektor szereplői felé, akik megfelelő technikákkal ezen megszorításokhoz alkalmazkodni képesek. A pénzügyi egyensúlyi célok követésének nincs alternatívája, azonban e változások nélkül az egyensúlyi problémák újratermelődése törvényszerű. Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és az egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek.

Az előirányzatok tervezésekor be kell mutatni a javasolt kiadás célját, a cél elérésének módját, a javasolt erőforrások és kiadási összeg indoklását. A célok megjelöléséhez és számonkéréséhez szé-

les körben alkalmazni kell a teljesítményindikátorokat. Előirányzat-változtatás esetén ugyanezt a követelményt kell érvényesíteni. A teljesítményorientáltságot biztosítja a programalapú költségvetés gyakorlatának olyan kiadási területeken történő bevezetése, ahol mérhető a teljesítmény, illetve megteremthetők annak feltételei, a költségvetés végrehajtásának monitoringja, illetve a teljesítményellenőrzés intézményesítése.

A JÓ KORMÁNYZÁS ELVEI

A globalizáció körülményei között az állam működésében, a közfeladatok ellátásában is egységesülési tendenciák tapasztalhatók. E folyamatok egy része a nemzetállamok mintakövetéséből, a jó nemzetközi gyakorlatok átvételéből adódik. A nemzetközi szervezetek egy része az egységesülési folyamatot katalizálja. Ennek keretében tagországaik számára kötelezően követendő szabályokat, illetve különböző irányelveket fogalmaz meg. Az OECD például az államok által követendő kereskedelem- és a befektetéspolitikára dolgozott ki hatékony szabályozási elvrendszert, amely eljárási és tartalmi értékeket egyaránt meghatároz, a következők szerint:

- a döntési folyamatok áttekinthetősége és nyitottsága,
- diszkriminációmentesség,
- a szükségtelen kereskedelmi korlátozások mellőzése,
- nemzetközileg összehangolt intézkedések alkalmazása,
- a más országokban hatályos szabályozó intézkedések egyenértékűségének elfogadása,
- a gazdasági verseny elveinek alkalmazása.

Az Európai Bizottság európai kormányzásról készült Fehérkönyve a következő alapelveket nevezte meg a jó kormányzás ismérveként:

- nyitottság,
- részvétel,
- számonkérhetőség,
- hatékonyság,
- koherencia.

A programköltségvetés és a teljesítményindikátorok alkalmazásának logikája az, hogy az eredményekből és az elvárt kimenetekből származtatja az erőforrás- (input-) szükségletet. Az outputok mennyiségét és minőségét éppúgy meg kell indokolni, mint a szükséges inputok mennyiségét és összetételét. E tervezési eljárás „vigyáz” a közpénzek célirányos elköltésére: a kiadási célok és az erőforrásigények elfogadtatásának a folyamata nemcsak megtakarításokat eredményez, hanem jelentős részben automatikusan kiszűri az illegális pénzköltés és a túlszámlázás lehetőségét.

E reformértékű változás érdekében a következő feladatokat szükséges elvégezni:

- a nemzetközi tapasztalatok összegzése,
- a nemzetközi tapasztalatok alapján a programköltségvetés hazai alkalmazási területeinek kijelölése és a hazai viszonyoknak megfelelő alkalmazási módszertan kidolgozása,
- a költségvetési tervezés során a módszert alkalmazó pilot-területek kiválasztása. Szóba jöhető területek: a környezetvédelem, az egészségügy, a felsőoktatás és a gazdaságfejlesztés, valamint az önkormányzatok. A kiválasztásnál – a központi költségvetés esetében – az egyik kiinduló szempont lehet az úgynevezett fejezeti kezelésű előirányzatok aránya a fejezeti kiadásokban, a másik a fejezeti kezelésű előirányzatokon belül az EU által támogatott programok súlya.

A javasolt változtatások megvalósulása esetén kiadási oldal tervezését két nagy csoportban kell végezni. A kiadások egy részét a programköltségvetés módszerével szükséges tervezni. Ezt a módszert ott szükséges alkalmazni, ahol jelentős szerkezeti átalakítások szükségesek és/vagy erőforrás-tartalékok feltárása lehetséges. Egy másik szegmensben továbbra is intézménycentrikus módon, a szükségesnek látszó kapacitások fenntartásának erőforrásigényéből kiindulva történne a tervezés. Jellemző-

en ez az elv a közhatalmi szervezetekre, vagyis az államhatalmi, igazgatási, igazságszolgáltatási, védelmi és rendvédelmi területekre vonatkozik. Itt a feladatellátás csak kivételként lehet nem költségvetési rendben gazdálkodó szerv feladata. A szavazati egység ebben az esetben az intézmény. Az intézmény vonatkozásában néhány alapvetően jellemző természetes inputadat (létszám, irodai terület, berendezések száma stb.) is alapja az előirányzatnak. A költségvetési döntés itt a tervezett erőforrások jogosságának elismerésére vonatkozik. E kapacitások tervezése nem feltétlenül jelenti a bázisból történő tervezést. Lehetséges, hogy különböző átvilágításokkal az adott kapacitás más erőforráskombinációval is biztosítható és az is elképzelhető, hogy új feladat esetén nullbázisú tervezéssel áll elő a kiadási tétel.

■ *Az állambáztartási információs rendszer korszerűsítése*

Az információs rendszert (legyen ez a statisztika vagy a számvitel) mindig meghatározott döntési szempontoknak megfelelően kell kialakítani. Korszerű gyakorlat elképzelhetetlen jól felépített és szervezett információs rendszer nélkül. A makro- és mezoszintű információ a közszektorban tevékenykedő végrehajtó szereplőkön kívüli érdeklődést elégíti ki elsősorban az adófizetők, az őket képviselő választott politikai testületek, nemzetközi szervezetek, hitelezők, befektetők stb. felé.

Az információgazdálkodás első területe a számvitel. Ez magában foglalja a könyvvezetés szabályait, a beszámolórendszert, a számviteli politikát (például az eszközök és források értékelési elvei, konszolidációs módszerek stb.). Az állami számvitel – specifikumait illetően – a

törekvések ellenére közel sem rendelkezik nemzetközileg elfogadott elvekkel sem a könyvvezetés, sem a beszámolórendszer, sem a számviteli politika tekintetében. A szabályozás nagy mozgástérrel rendelkezik. A szempont célszerűen az legyen, hogy az új gyakorlat a nemzetközi elvárásoknak ne mondjon ellent, megfelelően támogassa a törvényben rögzített elvek érvényesülését és ne okozzon fölösleges költségeket.

A gazdálkodó szervezetek szintjén a könyvvezetés részleges elhatárolási szemléletét lenne célszerű követni. Az áttérés során körültekintően kell kezelni annak minden vonatkozását. Különös figyelmet érdemel az amortizáció kezelése. A nemzetközi gyakorlatban jelentős eltérések tapasztalhatók e téren. Az elhatárolási szemlélet bármely formájára történő áttérés minimálisan 4–5 évet vesz igénybe. Ennek jelentős személyi és tranzakciós költségei vannak. A konkrét döntések meghozatala előtt költség-haszon elemzést kell készíteni. Arra is vannak példák, hogy az áttérés fokozatosan történik és a különböző közpénzügyi szegmensekben nem ugyanolyan módon vezetik be.

Úgy gondoljuk, hogy a részfeladatok e sokaságának megoldása nélkül nem adható megfelelő válasz sem a jelenlegi globális válság okozta, sem az 1990 után követett hazai rendszerváltó gazdaságpolitika – a gyakori kiútkeresés ellenére is – zsákutcás jellegéből következő kihívásokra. Ezért sürgető feladat az államműködés modernizációjának a lehető leggyorsabb előkészítése és mielőbbi megvalósítása.

JEGYZETEK

- ¹ A téziseket megalapozó kutatások összefoglalását lásd Báger – Vigvári (2007)
- ² A magyar önkormányzati rendszer működésének elemzéséről lásd Vigvári (2009)
- ³ Jelentés a kincstári rendszer működésének ellenőrzéséről (0918)
- ⁴ Kovács (2009)
- ⁵ Ez persze ugyanúgy igaz az állami tulajdonú vállalatokra is.
- ⁶ Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2008. évi ellenőrzéséről (0927)
- ⁷ Jelentés az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetnél a közoktatási feladatok finanszírozására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről (0807)
- ⁸ A privatizáció hatásairól lásd Báger – Kovács (2004) munkáját
- ⁹ A kormány által 2007. június 29-én elfogadott, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján olvasható változat.
- ¹⁰ Ezt a folyamatot szemléletesen mutatja be az egészségügyi reformok egy metszetében (fekvőbeteg-ellátás) intézetünk 2003-ban publikált tanulmánya, FEMI (2003).
- ¹¹ FEMI (2007) 49–88. oldal
- ¹² FEMI (2008a), illetve Báger – Pulay (2008)
- ¹³ A hullámzásokat az is felerősítette, hogy a 13. havi juttatás kifizetését az egyes évek között ide-oda tologatták.
- ¹⁴ Csontos (1997)
- ¹⁵ Lőrincz (2007)
- ¹⁶ Lőrincz (2007)
- ¹⁷ Csontos (1996), Nemes (2005), Borkó – Oszlay (2007)
- ¹⁸ Édes (2007)
- ¹⁹ Sajó (2008).
- ²⁰ Jelentés a 2008-ban befejeződő autópálya-beruházások ellenőrzéséről (0926)
- ²¹ Jelentés a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről (0915)
- ²² Lackó (2009), 54. oldal
- ²³ Ezt a gondolatsort bővebben fejti ki Pulay (2009)
- ²⁴ Lásd Kovács (2005)
- ²⁵ E reformtrendeket lásd részletesebben Jenei (2008)
- ²⁶ Lásd erről részletesen FEMI (2008b), illetve Benkő – Pulay (2009)

IRODALOM

- BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2004): A privatizáció Magyarországon, *ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (a továbbiakban: FEMI)*
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform, Nemzetközi trendek és hazai kihívások, *ÁSZ*
- BÁGER G. – PULAY GY. (2008): A költségvetési tervezés makrogazdasági kockázatainak elemzése, *Pénzügyi Szemle, 3. szám, 384–401. oldal*
- BENKŐ J. – PULAY GY. (2009): A cigányság helyzetének javítását célzó támogatások hatékonyságáról, *Pénzügyi Szemle, 2–3. szám, 412–429. oldal*
- BORKÓ T. – OSZLAY A. (2007): Az EU költségvetési források beáramlásának várható makrogazdasági, fiskális hatásai Magyarországon 2007–2013 között, *ICEG European Center, Budapest*
- CSONTOS L. (1996): Fiskális járadékszerzés és államháztartási reform, *Európai Fórum, 2. szám*
- CSONTOS L. (1997): A politika tanulmányozása és a közgazdaságtan, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám*

ÉDES B. (2007): A Sulinet Expressz Program Tapsztalatai, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 1. szám*

JENEI GY. (2008): Válaszút? (Neo-weberianus szintézis vagy neo-patrimoniális elfajulás) *Nemzeti Érdek, Téli szám*

KOVÁCS Á. (2005): Versenyképesség és államháztartás, *Pénzügyi Szemle, 2005, összevont szám*

KOVÁCS Á. (2009): A magyar államháztartás a rendszerváltozástól napjainkig, In: Magyarország politikai évtizedkönyve – A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988–2008), *Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Megjelenés alatt*

LACKÓ M. (2009): Az adóráták és a korrupció hatása az adóbevételekre, Az OECD-országok összehasonlítása, 2000–2004, *Közgazdasági Szemle, 2009. június, 526–545 oldal*

LŐRINCZ L. (2007): A járadékszerzés elmélete, *Kormányzás, közpénzügyek, Szabályozás, 1. szám*

NEMES G. (2005): Járadékvadászat a vidékfejlesztésben, In: A járadékvadászat okozta költségek minimalizá-

lásának lehetőségei a fejlesztéspolitikai programokban, *TÁRKI Társadalomkutató Intézet Rt., 77–104. oldal*

PULAY GY. (2009): A közigazgatás feladatai a versenyképes tudásgazdaság kiépítésében, In: A modern állam feladatai, *MKT és GSZT, Budapest*

SAJÓ A. (2008): Az állam működési zavarainak újratermelése, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám*

VIGVÁRI A. (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám, 709–730. oldal*

FEMI (2003): A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia

FEMI (2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége

FEMI (2008a): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről

FEMI (2008b): Összegző, helyzetfeltáró tanulmány a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról

Erdős Tibor

A kilábalás néhány aktuális elméleti problémája

A korábban elért szinthez képest mintegy 7,5 százalékos GDP-csökkenéssel valószínűleg a válság mélypontjához érkeztünk. A mélypontnál eltöltött idő a konkrét helyzettől függően különböző hosszúságú lehet, ezzel itt nem foglalkozunk. E cikk tárgya a válságból való kilábalás. Számos idetartozó közgazdasági összefüggésről lesz szó, főként azokról, amelyek a jelenlegi magyar gazdaság számára aktuálisak és fontosak. Újabb ismételt felmerül, mi indíthatja el a hazai gazdaságot a válságból való kilábalás útján, és távolokban hogyan alakulhat a gazdasági növekedés üteme. Sokan úgy gondolják, hogy a kilábalásban az államnak kulcsfontosságú szerepet kell betöltenie. Az állam szerepe persze nem elhanyagolható, de egyáltalán nem tekinthető mellékesnek a kilábalásra és később a gazdasági növekedésre ható spontán hatású mechanizmus sem. Sőt, mondhatjuk, hogy e mechanizmus működése a kilábalás alapvető mozzanata.

Jelenleg az egész témát tekintve nagyfokú a bizonytalanság. Ez nem véletlen, hiszen a gazdasági recesszió és a vele egy időben bekövetkező pénzügyi válságot követő gazdasági kibontakozás tekintetében nincs tapasztalatunk. Elméleti síkon sem folytattunk eddig igényesebb vizsgálatot. Részben azért, mert korábban a szocialista gazdaságirányítás idején mások voltak az összefüggések, és azért sem, mert a második világháborút követően a visszaesések mélysége világszerte lényegesen kisebb volt a jelenlegi válsághoz képest. Ehhez járult, hogy

ittthon a polgári közgazdaságtan tanulmányozása mintegy negyven éven keresztül háttérbe szorult.

E cikkben megnézzük, hogy az állami költségvetés tehet-e valamit a válságból való kilábalás érdekében. Hogyan bonyolítja az összefüggéseket a multinacionális társaságok magyarországi szerepe, valamint a kis- és közepes vállalatok helyzete? Mi lehet a monetáris politika feladata? Mit várhatunk az export alakulásától és ezzel kapcsolatban a világgazdaság meginduló élénkülésétől? A kilábalást elősegítő kormányzati politikának mennyire és hogyan kell ügyelnie a hosszú távú gazdasági növekedés tényezőire? Mi a spontán mechanizmus szerepe a kilábalásban? Az élénküléshez mi a külső és belső tényezők hozzájárulása, mitől függ alapvetően a mélypontot követő fordulat, ez hogyan határozza meg az alkalmazható gazdaságpolitikát? A realitások alapján milyen erőteljes fordulatra, majd milyen dinamikájú növekedésre számíthatunk? A vizsgálatot az állami költségvetés szerepével kezdjük, mert sokan ettől teszik függővé a fordulat bekövetkezését, illetve a kilábalás megindulását.

KÖLTSÉGVETÉSI EXPANZIÓ ÉS KILÁBALÁS A VÁLSÁGBÓL

A keynesi közgazdasági elmülethez illeszkedően a kormányzatok többnyire deficitnes költségvetési politikát folytatnak válság idején, sőt

ilyenkor a deficit aránya rendszerint növekvő irányzatú. Ekkor a cél a visszaesés mérséklése. *A spontán hatású tényezőkkel* együtt részben ez az oka annak, hogy adott árszint mellett az aggregált kereslet válik nagyobbá az aggregált kínálatnál, emiatt a termelés emelkedni kezd. Ettől kezdve az állami költségvetés és vele az államháztartás deficitje inkább csökkenő, mint növekvő irányzatú. Ez nem pusztán azért történik így, mert az állam *szándékosan* csökkenteni kezdi a kiadásait. Jelentős részben spontán folyamattal van dolgunk: a kezdődő élenkülésben számos kiadás *automatikusan* csökken. Ilyen például a munkanélküliek segélyezése. Az adóbevételek pedig nőni kezdenek, mert nagyobb termelés nagyobb adóbevétellel jár adott adókulcsok esetén. Azonban állítható: válság után a kormányzatok rendszerint nem is törekkenek a kereslet mesterséges emelésére, hiszen ez már magától is emelkedni kezd.

Vannak persze kivételek. Ilyen kivétel volt az USA-ban az 1929–1933-as válságot követően a központi költségvetés egyenlege: míg ennek deficitje 1933-ban a GDP 2,3 százalékára rúgott, 1934-től 1936-ig nagyobb arányt, átlagosan 4 százalékot ért el. Ezt a válságot csak nagyon gyenge élenkülés követte, a keynesi válságterápia pedig csak fokozatosan, késve és jórészt ösztönösen jutott érvényre.¹ Emellett a munkanélküliség a válság után is rendkívül magas volt, az említett években 20 százalékhoz közel eső arányt tett ki. Ha nem ilyen súlyos a helyzet és nem nagy országról van szó (erre a problémára visszatérünk), a deficit szándékolt növelése nem indokolt. Azt mondhatjuk, hogy különleges helyzetektől eltekintve a kilábalás idején már az állami költségvetés deficitjének csökkenése a jellemző, sőt rendszerint a deficit aránya is csökken.

A magyar gazdaság helyzete sajátos akár a válság időszakát, akár a várható kilábalás idejét nézzük. A gazdasági recesszió kibontakozásakor az államháztartás deficitje nem nőtt, hanem

csökkent, még hozzá gyorsan. Gyorsabban, mint amilyen mértékben a GDP esett: a deficit aránya is kisebb lett. *A deficitcsökkentés kényszerű lépés volt, amit a fenyegető pénzügyi összeomlás diktált. Egyszerre jelent meg a gazdasági recesszió, valamint az államcsőd bekövetkezésének veszélye.* Az utóbbi pedig pontosan *ellentétes természetű* terápiát követel meg a recesszió enyhítését célzó orvoslás által előírthoz képest: az államháztartás deficitjének *csökkentését*. Mivel a pénzügyi összeomlás jóval nagyobb gazdasági visszaesést váltana ki, mint maga a recesszió, paradox módon nem az államháztartási deficit, ezen belül elsősorban a központi költségvetés deficitjének növelése válik elkerülhetetlenné, hanem annak lejjebb szorítása! Igaz, hogy ez mélyíti a recessziót, de jóval kevésbé, mint amekkora esés volna megfigyelhető a pénzügyi összeomlás következtében.

Túlzás nélkül állítható, hogy *ilyen helyzetben* végül is éppen *a deficit csökkentése teszi lehetővé a kisebb mértékű gazdasági visszaesést*. Amikor Keynes a válság enyhítésének lehetőségét vizsgálta, a mai magyar gazdasági helyzettől teljesen eltérő állapotot tartott szem előtt, nem a recesszióval egy időben súlyosan fenyegető államcsőd által meghatározott helyzetet. A magyar példa jól érzékelteti, mennyire tartózkodni kell a sablonok alkalmazásától. Mindig a konkrét körülmények alapos elemzése alapján dönthető csak el, milyen tartalmú gazdaságpolitikát ajánlatos, sőt szükséges alkalmazni. A keynesi terápia vagy akármelyik elmélet szó szerinti alkalmazása színtiszta dogmatizmusnak minősülhet bizonyos helyzetekben.

Az élenkülés idején a gazdaságpolitika irányultsága gyakran ellentétes a válság idején alkalmazotthoz képest. Mivel a gazdaságpolitika nálunk alapjában véve restriktív volt a fenyegető pénzügyi összeomlás miatt, *kérdés, indokolt lehet-e a költségvetési expanzió a válság után, hogy a kilábalás könnyebb legyen?* Vannak ilyen törekvések, sőt követelések! Mondják, a deficit arányának 3 százalék alá szorítása gúzsba kötné

az országot. El kell fogadtatni az IMF-fel egy olyan stratégiát, amely megengedné a deficitnek mintegy 6–7 százalékra való átmeneti növeledését. Ha például jelentős adócsökkentést alkalmaznánk, „lökést adhatnánk” a gazdaságnak a kereslet oldaláról, sőt a kínálat oldaláról is. Az utóbbi történe például akkor, ha a kis- és közepes vállalati szektor teljesítményét nagyvonalú hitelpolitikával, így jelentős volumenben állami forrásból finanszírozott kedvezményes hitelekkel ösztönöznénk. Ezért a növekedés hamarabb, sőt talán csak így indulhatna meg. Meg kell tehát barátkozni azzal a gondolattal, hogy az államháztartás deficitje a válságban bekövetkezett csökkenés után újból emelkedni fog – mondják.

Egy tanulmányomban már bemutattam, hogy a kis és nyitott országokban a deficit növeledése a válság enyhítése végett nagyobb kockázattal jár, mint a nagy és kevésbé nyitott gazdaságokban.² Ez még inkább igaz akkor, amikor már a válságból való kilábalásra kerül sor. Sőt ez a politika több buktatóval számolhat a kibontakozáskor, mint amikor a válság enyhítése van napirenden.

Vegyük az adóterhek csökkentésének esetét a költségvetési kiadások csökkentése nélkül. Azért ezt, mert most a deficitnövelés hatását nézzük, és mert a közgazdászok túlnyomó többsége állítja, hogy a jelenleginél lényegesen kisebb fokú adózás nélkül hosszabb távon a gazdasági növekedés dinamizálására nem kerülhet sor. Növekedjék hát az államháztartás deficitje éppen így, vagyis adócsökkentéssel, a politika szándéka szerint átmenetileg.

A legtöbben nem gondolnak a következőre: rendszerint a termelésnek az adócsökkentés mértékénél sokkal gyorsabb ütemű nevelése volna szükséges ahhoz, hogy a deficit növekedése csak rövid ideig, mondjuk, egy évig tartson. Ez annál inkább így van, minél nagyobb mértékű az adócsökkentés, és minél kisebb az adózás arányának korábban már elért szintje a GDP nagyságához képest.

Ha például a GDP-bez viszonyított adózás arányát 40-ről 30 százalékra kívánnák csökkenteni, a GDP 33 százalékos növekedésére lenne szükség egy év alatt ahhoz, hogy az adócsökkentés ne okozzon deficitnövekedést. Az adóterhek 35 százalékos mértékére, vagyis 5 százalékponttal való csökkentése pedig egy év alatt 14,6 százalékos GDP-növekedést kívánná meg. A szükséges növekedési ütem persze kisebb, ha többéves türelmi idővel számolunk. Így, ha 10 százalékpontos az adócsökkentés és három év átmeneti idővel számolunk, akkor évi átlagban „csak” 10 százalékos növekedési ütemre volna szükség, hogy a deficit, illetve annak növekménye a harmadik év végére megszűnjék. (Öt százalékpontos egyszeri adócsökkentés esetén pedig évi 4,6 százalékos ütemre). Ez is csak akkor sikerülhet, ha közben az állam kiadásai egyáltalán nem emelkednek a növekedés ellenére. Persze kisebb növekedési ütem is elegendő volna, ha az adófizetési morál az adócsökkentés miatt jobbá válna. Ennek mértékéről viszont időben előre nagyon keveset lehet tudni, biztonsággal – különösen mértékét illetően – nem lehet támaszkodni rá.³

Az viszont igaz, hogy bármely válságot követő kilábalás idején a termelés növekedési üteme az átlagosnál lényegesen gyorsabb lehet, ami – úgy tűnik – erősíti a deficit átmeneti növelését javasolók érvelését. Válság idején ugyanis kihasználatlan termelői kapacitások képződnek mind termelőfelszerelésekben, mind munkaerőben. Ekkor viszonylag kevés beruházással, kis átfutási idővel gyors és nagymértékű termelésnövelés érhető el. Ami tehát nem következhet be a növekedés folyamatában általában, esetleg megvalósítható a válságot felváltó kilábalás idején. És valóban, e viszonylag gyors felfutás majd mindenütt megfigyelhető a válságot követően. Ezt a folyamatot magyarázza a jövedelmi multiplikátor kategóriája a kihasználható, de még tétlen termelői kapacitások alapján.⁴ Az adócsökkentés kedvező hatásában bízó javaslatok tulajdonképpen ezt a folyamatot tapasztalva születnek.

A jövedelmi multiplikátor hatása kétféle irányú lehet: a termelésesést fékezheti válság idején és gyorsíthatja a termelésbővülést a válságból való kilábalás alkalmával. Az utóbbinak a mértéke persze nagyobb lehet, ha az állam növelni kezdi a költségvetés deficitjét. Az előző esetben szinte mindig szerepet játszik a tudatos cselekvés is, az utóbbiban, tehát amikor már megkezdődik a kilábalás, szándékolt deficitnövelés a kilábalás erősítése végett elgondolható, megvalósítható ugyan, de ezt tenni többnyire nem ajánlatos. E problémának nagy a jelentősége hazai gazdaságpolitikai gyakorlat számára.

Azt kell tudomásul venni, hogy különösen a válságot követően nagyon bizonytalan a tétlen, de *versenyképes* termelői kapacitások tényleges nagysága és aránya. *A válság mindig felgyorsítja azt a folyamatot, ami a termékstruktúrát évről évre fokozatosan elavulttá teszi,* és ami a korábban is forgalmazott termékek nem elhanyagolható hányadának piaci kelendőségét rontja. Ami a válság előtt még eladható volt, az a válságot követően részben feleslegessé válhat. Mindez úgy is megfogalmazható, hogy a termelés összetétele a válságot követően sohasem lehet ugyanaz, mint volt a válság előtt. Nem egyszerűen a korábbi termelési szint visszaállítása megy végbe a megélnkülés idején, hiszen a változásokat a válság felerősíti. Ez azzal is jár, hogy a válságot követően a meglévő kapacitások a versenyképes termeléshez nem 100 százalékosig, hanem a szokottnál *lényegesen kisebb mértékben* alkalmasak. Az ilyen „szabad” kapacitásra azt kell mondani, hogy *létezik is, meg nem is!*

Ebből máris következik, hogy *nem lehet akármekkora a kilábalást segíteni szándékolt deficitnövelés aránya.* A deficit mindig csökkenti a válság mélységét függetlenül attól, mekkora a nagysága. Fölfelé azonban a multiplikátorhatás korlátozott a tétlen és *versenyképes* kapacitások nagyságától függően is. Ha ezt *kezdi* meghaladni a multiplikátorhatás miatt növekvő kereslet, mindjárt az infláció és nem a tényleges

termelés gyorsul.⁵ Ilyenkor a jövedelmi multiplikátor csak *nominálisan* jut érvényre. Reálnövekedés híján pedig nem lehet számolni az adóbevételek reálnövekedésével sem! A végeredmény tehát *nem ideiglenes, hanem tartós* deficitnövekmény lesz, nem átmeneti deficitnövekedés jön létre.⁶

A magyar gazdaság számára ez kimondottan aktuális gond. *Ha nem számolunk a multik tevékenységével,* vagyis csak a hazai tulajdonú vállalatok, ezen belül a kis- és közepes vállalati szektor termelését vesszük alapul, *a termelői struktúra nem tekinthető korszerűnek.* Aligha remélhető, hogy az újból jelentősen növekvő költségvetési deficit által is ösztönzött és így felgyorsított aggregált keresletkielégítő, versenyképes termelői kapacitásra támaszkodhat. Az lenne az eredmény, hogy az államháztartás hiánya a keservesen kiküzdött és jelentős csökkenés után megint növekedni kezdene, ami a magyar gazdaság felől a legrosszabb hírt jelentené a nemzetközi pénz- és tőkepiac számára. Az eddigi eredmények könnyen semmissé válnának. Újból megakadhat az esedékes adósságtörlesztések külső finanszírozása, a forintárfolyam ismét és nagymértékben esne, a devizában eladósodottak megint nehéz helyzetbe kerülnének. Az élénkülés folyamata pedig megakadna, ahelyett, hogy dinamikusabbá válna. A hosszabb távú növekedés feltételei pedig lényegesen rosszabbá válnának.

Itt is *számolni kell a multinacionális cégek hazai leányvállalatainak különleges szerepével:* miattuk sem indokolt az élénkülést segíteni akaró deficitnövelés. A ciklus minden szakaszában igaz, hogy *döntéseikben nem játszik meghatározó szerepet a kormányzat gazdaságpolitikája.* Van rájuk hatással a kormányzati politika, de nagyon áttételesen. Csupán azért, mert az államháztartás deficitje nő, például a bérjárulék százalékanak csökkentése miatt, teljesítményüket nem fogják növelni. Vagy ha termelésüket növelik, ez nem a hazai keresletnövekedés miatt következik be. Termelői kapacitásuk igen kis

hányadát foglalkoztatja a hazai piaci kereslet, összes kapacitásuk kihasználása, valamint bővítése döntően a világpiaci kereslet alakulásától függ. Ilyen viszonylatban a deficitnövelés eleve hiábavalónak bizonyulna, ennek költségét megtakaríthatjuk magunknak. Számít persze az őket is érintő általános adó- és járulékteher, de inkább úgy, hogy mely országokat választják befektetések helyéül. Ez pedig nem függ attól, hogy sor kerül-e a válságot követő élénkülést segítő adócsökkentésre.

De tegyük fel, az itthon működő leányvállalatok bővítik termelésüket a miatt és akkor, amikor a költségvetés deficitjét a kormányzat szándékosan növeli. Ennek előnyös lehet a hatása, ha a hazai termelők részesedése a multik leányvállalatainak anyag- és félkésztermék ellátásában nagyarányú és növekvő. Itt azonban nem állunk jól, a hazai cégek beszállító tevékenysége jóval a kívánatos alatt van. Részesedésük e leányvállalatok termelésében nagyrészt a foglalkoztatás keretében realizálódik. A „hozamot” főként a multik által kifizetett bér és bérjáruléka jelenti és nem az anyagok-alkatrészek, félkész termékek szállítása. Sajnos, többnyire mérsékelt a hazai multik húzóhatása a nemzeti szektor felé, és így a tevékenységük élénkülésétől remélhető belső növekedési hatás is.

Mindehhez kell venni a kis nemzeti gazdaságokkal járó sajátos feltételeket, amelyek azokban az országokban járnak komoly gonddal, amelyek fizetési zavarokkal is küzdenek. Magyarország éppen ezek közé tartozik.

A kis országok általában jóval nagyobb mértékben nyitottak, mint például az USA és a nagy nyugat-európai gazdaságok, a magyar gazdaság nyitottsága pedig még ezen ország csoporton belül is átlagon felüli. A kilábalást segíteni kívánó expanzív költségvetési politikával kapcsolatban pedig ugyanaz mondható el, mint ami ismert a válság mélységét enyhíteni törekvő deficittes államháztartással kapcsolatban. A lényeg itt is ez: a deficit várható hatása ekkor is gyenge. Mint ahogy a deficittes költségek itt

messze kisebb mértékben képes csökkenteni a válság mélységét, mint a nagy országokban, a kilábalást is jóval kisebb mértékben képes segíteni. A termelés erőteljesen exportfüggő, a kereslet pedig nagymértékben importgeneráló. Ezért nemcsak az lehet gond, hogy a multiplikátorhatás *felfelé* csak korlátozottan juthat érvényre, hanem az is, hogy a multiplikátorral felszorozott többletkereslet jelentős része nem a hazai termelőszektort segíti! Ezért is nagy a veszélye annak, hogy a gazdaság gyorsabb élénkülése helyett az államháztartás deficitjének nem várt, *tartós emelkedése következik be*.

A magyar gazdaságra nézve ennek súlyos következménye lenne. Ha most az alsó fordulópontot követően újból lényegesen emelkedne az államháztartás deficitjének aránya, újabb hitelmegvonással, ezzel együtt a forint újabb árfolyamzuhanásával és ismét a pénzügyi csőd veszélyével kellene szembenéznünk. *Nincs más választásunk, mint a szigorú pénzügyi fegyelem betartása*. Fel kell adni azt a tételt, hogy az élénkülés megindításának eszköze lehet a deficitnövelés, mert ez keresletet támaszt. Nem jó érv, hogy ezzel nem tennénk mást, mint sok más ország tesz: mára ugyanis sokban nagyobb lett az államháztartás deficitjének aránya, mint amekkora ez jelenleg Magyarországon. Ezekben a válság idején nőtt nagyra a deficit, a kilábalás idejére már a deficitcsökkentés kerül napirendre. Ők a válság idején megtehették azt, amit mi nem; *náluk nem fenyegetett a pénzügyi összeomlás veszélye*. Tetszik, nem tetszik, nem mindig tehetjük meg azt, amit mások tesznek. Gazdaságuk sokkal erősebb, mint a miénk, és *korábban, a válság előtt, nem tették próbára a hitelezők türelmét*.⁷

GAZDASÁGI AUTOMATIZMUS AZ ÉLÉNKÜLÉS MEGINDULÁSÁBAN

Ha a válság mélypontjától kezdve, sőt már valamivel korábban is tartózkodni kell a deficitnöveléstől, hogyan indulhat be az élénkülés, és

hogyan léphetünk ismét a növekedés útjára? Ez a kérdés gyakran felmerül, általában azzal a feltételezéssel együttjáróan, mintha a fordulat szükségessé tenné a költségvetési expanziót. Egyáltalán, mintha semmi lényeges változás nem történhetne az állam tudatos cselekvése nélkül, az adott kérdést tekintve pedig, mintha a gazdaságban érvényre jutó spontán folyamatoknak nem volna jelentőségük. Pedig ezek nélkül az egész válságmechanizmus nem érthető meg, ezzel együtt a mélypont bekövetkezése és maga a fordulat sem. Van ugyanis a fordulatnak automatizmusa!⁸

A fordulat létrejön akkor is, ha az állam semmit sem tesz. A legfontosabb azt megérteni, hogy *minden válságban, bármi is váltotta ki azt, a fogyasztás végül is lassabban esik, mint a termelés.* Ez igaz zárt és nyitott gazdaságban is. A kulcslépés a zárt gazdaságban lezajló folyamatok megértése. Ha a válság létrejön, a termelés csökken, vele együtt szükségképpen és ugyanilyen mértékben a termelt és realizált makrogazdasági szintű jövedelem nagysága is. Az utóbbin belül azonban csökken a megtakarítások aránya, ami egyet jelent azzal, hogy a fogyasztás esése a termeléshez képest lassúbb.⁹

E lassúbb ütemű csökkenés konkrét okai közül említsünk meg néhányat.

❶ *Többnyire kisebb mértékben esik a foglalkoztatottság a termelésnél, mert a vállalatok a legszakképzettebb és begyakorlott munkásokat és alkalmazottakat nem szívesen bocsátják el. Ez fékezi a kifizetett bérek csökkenését országos szinten.*

❷ *A bérből élők tényleges fogyasztása lassabban esik, mint a reálbérek összessége, mert a bérből élőknek is lehetnek felhalmozott megtakarításaik, fogyasztásukat ezért részben megtakarításaik csökkentésével fedezik. Esetleg sikerül kölcsönt felvenniük, vagy rokonaik támogatására szoruknak.*

❸ *Ennél jóval lényegesebb, hogy a jómódú rétegek egyáltalán nem vagy sokkal kevésbé kényszerülnek*

fogyasztásuk csökkentésére. Ezt magas jövedelmük és felhalmozott vagyonuk teszik lehetővé. A mindennapi tapasztalat is ezt igazolja. Nem vagy sokkal kisebb mértékben esik a vagyonosok által keresett drága áruk és szolgáltatások kereslete, mint a tömegcikkéké.

❹ *Bizonyos cikkek, de különösen számos szolgáltatás keresletének jövedelemrugalmassága igen alacsony, ugyanakkor a modern időkre a szolgáltatások súlya az összes keresleten belül nagyra nőtt, mi több, már a szolgáltatások vásárlása teszi ki az összes keresletnek jóval több, mint a felét. Hogy a szolgáltatások vásárlását közelítőleg fenn lehessen tartani, a lakosság – de a vállalatok is – inkább hajlandó a felhalmozott megtakarítások részleges felhasználására.*

Már ezek az összefüggések is magyarázzák, hogy az alsó fordulópont elérése és a válságból való kilábalás akkor is bekövetkezik, ha az állam ennek érdekében semmit nem tesz. A fogyasztói kereslet az adott árszinten előbb utóbb meghaladja az áruk és fogyasztói szolgáltatások kínálatát. Emiatt az aggregált kínálat hamarosan emelkedni kezd, megkezdődik a kilábalás.

Az aggregált kereslet és kínálat fontos része a beruházási javak kereslete és kínálata. Ez utóbbiakban is szükségképpen fordulat jön létre, a tisztán spontán módon érvényre jutó gazdasági folyamatok következtében.

Ha válság van, a reálkamatlábak szintje csökken, meghatározó részben azért, mert a szándékolt beruházások esnek, méghozzá a termelésnél gyorsabban. A kamatlábesés azonban előkészíti a beruházások később meginduló emelkedését. Már csak azért is, mert mint láttuk, a fogyasztási cikkek és szolgáltatások kínálata és kereslete között előbb-utóbb ellenkező aránytalanság alakul ki. Az utóbbi válik nagyobb az előzőnél. A beruházási döntéseknél pedig a vállalatok mindig egybevetik a beruházásoktól várható jövőbeli hozamot – helyesebben ennek a kamatlábbal diszkontált értékét – a

jelenlegi használdozattal, ami lényegében azonos a jelenlegi reálkamatlábbal.

A kamatláb – a rövid és hosszú lejáratú kölcsönöké is – a válságban szükségképpen csökken. Ugyanakkor a beruházások várható jövőbeli hozama lehet akármilyen szintű, de ennek jelenlegi diszkontált nagysága előbb-utóbb szükségképpen meghaladja a jelenlegi használdozat, vagyis a kamatláb nagyságát. Minél jobban esik a kamatláb, annál hamarabb következik ez be. És mivel a fogyasztói kereslet kezdi meghaladni a fogyasztói kínálat értékét, nem kell attól tartani, hogy a beruházások miatt később megnövekvő árukínálat nem talál piacra. Ezért a beruházások is emelkedni kezdenek.

Nő tehát az aggregált kereslet és kínálat minden eleme, ezzel együtt a termelés. Túljutunk az alsó fordulóponton, kezdetét veszi a kilábalás, ami egyúttal elég hosszú ideig önfenntartó folyamat lehet.

Persze, ha az állam valamilyen sajátos okból, például az államcsőd veszélyéből következően restriktív politikát folytat válság idején, ennek hatása van az alsó fordulópont szintjére és arra, hogy mikor következik be a fordulat. Ha most is zárt gazdaságot feltételezünk, a restriktió miatt az alsó fordulópont a restriktió következtében mélyebb szintű, emellett a fordulat időben késve köszönt be. Ezért nagyon fontos, hogy a restriktiót előbb-utóbb abba kell hagyni! Ennek ideje attól függ, hogy mikorra múlik el az államcsőd, illetve a pénzügyi összeomlás közvetlen veszélye.¹⁰

Ennek jó mércéje az államháztartás egyensúlyának alakulása. Ha már közel jutunk a költségvetési egyensúlyhoz, a restriktióval fel lehet és kell hagyni! Nem kell szükségképpen teljesen kiegyenlített államháztartásra törekedni, a további restriktió újabb termeléseszköket váltana ki. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a válságban az esetek túlnyomó részében szükségképpen deficitessé válik az államháztartás, és annak egyensúlya *időbeli átlagban* alakul ki.¹¹ Vagyis válságban a deficitessé válás költségvetés

azon országokra is jellemző, amelyek korábban pozitív egyenleget mutattak fel, tehát nem állandóan meglévő és nagyarányú költségvetési hiánnyal működtek. Emellett, ha a kilábalás megkezdődik, ez eleve a költségvetési egyensúly javulásával jár, feltéve, ha az állam nem kezd ismét nagyarányú és a bevételek növekedését meghaladó költsékezésbe. A termelésnövekedés miatt emelkednek az adóbevételek. Ha az állam csak annyit tesz, hogy a növekvő bevételeknél *lassabban növeli* a kiadásait, máris garantált az egyensúly helyreállása rövid időn belül.

Azonban ott, ahol előzőleg a pénzügyi összeomlás közvetlen veszély volt, a kilábalás kezdetétől alkalmazott kifejezetten deficitnövelő politika életveszélyes; újabb bizalomrontást okozna, ami akár tényleges pénzügyi összeomlásra is vezethet. A legjobb elfelejteni azt az ötletet, hogy növeljük a deficitet 7 százalékosra, hiszen most, a válság mélypontján, az EU országainak átlagában a deficit mértéke a GDP-ben kifejezve 7 százalékra tehető.

A spontán módon érvényesülő és a fordulat bekövetkezését kiváltó tényezők vizsgálata ezzel nem zárható le. Ezek közül *a legerőteljesebb hatást a külkereskedelem váltja ki, aminek Magyarországon sokkal nagyobb a jelentősége, mint a nagy belső piaccal rendelkező országokban*. Elég arra utalni, hogy nálunk az export aránya a GDP-hez képest 80 százalék, ha a szolgáltatások exportját is számításba vesszük. Ez két-háromszor nagyobb arány, mint amekkora a nagy nyugat-európai országokban kialakult, és mintegy hétszeres az USA-ban elért exporthányadhoz képest. (Ugyancsak a szolgáltatások exportjával együtt). Ez máris azt jelenti, hogy ugyanaz az exportnövekedési ütem itthon sokkal jobban segítheti a kilábalást, mint az említett nagy belső gazdasággal bíró országokban. A gazdaság nyitottsága, a nemzeti gazdaság más nagy gazdaságokhoz viszonyított kis mérete *nem jelent eleve hátrányt* a gazdasági fejlődés számára! Ami a nagyfokú nyitottság alapján

a válságban hátránynak minősült, az most a kilábalás idején előnyvé válhat.

Ha a világgazdaságban kezdetét veszi az élénkülés, növekszik a partnerországok importja, emiatt emelkedhet saját exportunk. Az élénkülés itthon csupán ezért is megindulhat, annál erőteljesebben, minél gyorsabb az export növekedése, és minél nagyobb a kivitelnek a GDP-hez viszonyított aránya. Hangsúlyozni kell: ez a hatás *nem egyszerűen a külkereskedelem egyenlegétől függ!* Sokkal inkább az exportvolumen alakulásától és az *export arányától*. Azonban itt is fenntartással kell élni.

Az export csak abban az esetben lehetne *teljes értéke, valamint növekedési üteme szerint* a hazai piacot és termelést serkentő faktor, ha import egyáltalán nem volna – és erre nem is szorulnánk rá – vagy ha az import csupa olyan tételből állna, ami a hazai termelést támogatja, ezt lehetővé teszi, illetve a hazai árukat nem szorítja ki az itthoni piacról. Vagyis, ha egyáltalán nem veti vissza a hazai termelést. Ilyen tételek a belső termelést segítő gépek, termelő felszerelések, az itthon nem előállítható nyersanyagok importja. Ilyen továbbá nálunk az energiahordozó- és energiaimport, továbbá bizonyos, itthon nem termelhető élelmiszerek, csak külföldön beszerezhető tartós fogyasztási cikkek tétele, valamint a technikai import, a know-how vásárlása. Röviden azon cikkek, szolgáltatások importja, amelyek nélkül a hazai termelés nem folytatható, nem is bővíthető. Azért kell ezeket importálni, hogy az újratermelési folyamat végbemehessen, és egyáltalán azért is, hogy exportképesek legyünk.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a hazai termelés számára versenyt támasztó *importnak is lehet, sőt van serkentő hatása. Maga a verseny is ösztönzi a gazdasági növekedést*, mert gazdaságos termelésre szorít, technikai fejlesztésre kényszerít, valamint tanulásra, a jó termelési eljárások átvételére. Ezért nehéz megállapítani, hogyan számszerűsíthető a külkereskedelemnek, ezzel együtt a gazdaság nyitottságának

a fejlődésre, jelen cikkben pedig a válságból való kilábalásra gyakorolt hatása. Ez egyáltalán nem ítéhető meg pusztán az export-import egyenlege, de még az exportvolumen és az exportdinamika alapján sem.

A hatás azonban *nagyon* jelentős. Ha csak a külkereskedelmi termékforgalmat nézzük, vagyis eltekintünk a szolgáltatások exportjától és importjától, azt látjuk: a termékexport a GDP 69,4 százalékát érte el 2008-ban. A termékimport ennél csak valamivel, mindössze 0,3 százalékponttal volt nagyobb. Ugyanakkor az importnak *legalább* a fele állott olyan árukból, amelyek alapján véve segítették a hazai újratermelési folyamatot, sőt ez az ilyen import nélkül meg sem valósulhatott volna. Az előbb célzás történt arra, hogy persze, az import gátolhatja is a kibontakozást, de a versenyen keresztül a fejlesztés ösztönzésén keresztül segíti is azt. Érthető ezek után, hogy a hazai fejlődésre bár nem az export teljes nagysága, de annak *igen nagy hányada* ösztönzőleg hat.

Az óvatosság kedvéért számoljunk csupán az export felével, noha egészen biztosan nagyobb aránnyal is indokolt volna kalkulálni. Ez az érték nagyság a GDP 35 százalékát éri el. Ha most az export korábbi, átlagosan évi mintegy 12 százalékos növekedési ütemével számolunk, és ezt súlyozzuk az imént kihozott 35 százalékos aránnyal, arra az eredményre jutunk, hogy az export, illetve a külkereskedelem *egymaga* több mint 4 százalékos évi növekedést tesz lehetővé *a válságból való kilábalás idején, lényegében a keresleti hatása alapján*.

Ekkor a keresletnövekedés valóban kiváltja a termelés bővülését, mert a válságot követően van szabad termelői kapacitás. Lehet a kilábalás üteme e számított 4 százalékhöz képest eltérő, valószínűleg nagyobb is, attól függően, hogy éppen a kilábalást követően az export mekkora üteműnek bizonyul, és a súlyozásnál az exportnak mekkora százalékával kellene igazság szerint kalkulálni. A kilábalásban bekövetkező élénkülés ütemét átmenetileg az is emeli, hogy

a termelés és fogyasztás közt a válságban létrejövő fordított aránytalanság miatt is viszonylag gyorsan kell növekednie a termelésnek, igaz, hogy emiatt is átmenetileg. Nem indokolt tehát az aggodalom, hogy ha az állami költségvetés nem expanzív, ilyen módon nem törekszik a kereslet ösztönzésére, a gazdaság élénkülése meg sem indulhat.

Külön kell utalni a multinacionális cégek hazai leányvállalatainak tevékenységére. Eddig e cikkben mindig úgy esett róluk szó, hogy nem a hazai piac alakulását figyelve döntenek, folyamatosan a világpiacon bekövetkező változásokra reagálnak, és a válságenyhítő esetleges állami intézkedések lényegében hatás nélkül maradnak rájuk. Sem adócsökkentés, sem állami kiadásnövelés nem válthat ki érezhető reagálást részükről, és ez is kevésbé hatásossá teheti a válság enyhítését célzó esetleges állami döntéseket. Mindez persze hátrány a hazai válságkezelésben, hiszen termelésük és exportjuk aránya a GDP-hez képest, nemzetközi összehasonlításban, átlagon felüli.

De ami hátrány volt a válságkezelésben, előny né válik a kilábalásban. Be kell látnunk, hogy a magyar gazdaság számára a kilábalás *legkorábbi* lehetséges ideje a világgazdaságban meginduló élénkülés. A nyitottság foka, valamint a valós élénkítésre felhasználható források szűkössége, sőt hiánya miatt. Tulajdonképpen *mindegyik kis nemzeti gazdaság meginduló élénkülése a világgazdaságban bekövetkező kedvező fordulathoz kötött.* Itthon a gazdaságpolitika számára a kilábalás serkentése érdekében a valóban alkalmazható eszköz a hazai gazdaság készségének javítása a világgazdaságban bekövetkező élénkülés fogadására, ennek kihasználására. Ennek számos eszköze van például az adópolitikában vagy a monetáris politikában, a deficitnövelés viszont egyáltalán nem tekinthető ilyen eszköznek.

Ezek mellett éppen a multinacionális vállalatok döntései segítik jól a kilábalást, mert exportjukban, beruházási tevékenységükben, és a

foglalkoztatásban a *világpiacon* változásokra nagyon rugalmasan reagálnak! A hazai termelésben a *multikkal együtt* gyors reagálás következhet be a külső kereslet növekedésére. Még a nélkül is, hogy ennek érdekében az államnak bármit is tenni, főként költeni kellene.

A multik döntéseinek hatása a kis országok teljesítményében mindig erőteljesebben jelentkezik, mint a nagyokban, éppen az exportban és az egész GDP-ben való itt megfigyelhető átlagosnál nagyobb részesedésük miatt. Míg a pénzügyi egyensúlyi helyzet sérülékenysége miatt az élénkítés befolyásolására mérsékeltek a lehetőségeink, a külkereskedelem, benne az export, jelentős részben éppen a hazai multinacionális vállalatok exportja alapján, gyors bővülést tesz lehetővé. A kilábalás, majd az élénkülést követő gazdasági növekedés idején is! Nagyon rossz és szerencsétlen ötlet elüldözni őket az országból.

Sok függ attól, mennyire intenzívek a termelési-piaci kapcsolatok a multik, valamint a hazai kis- és közepes vállalati szektor közt. Minél nagyobb arányú a hazai vállalatok beszállítói tevékenysége a multik itthoni leányvállalatai felé, annál erőteljesebb lehet az ilyen alapon kibontakozó tovagyrúzó hatás, ezzel együtt nagyobb lehet az élénkülésben tapasztalható termelésnövekedési ütem. *A következő években a gazdaságpolitikai stratégia egyik kiemelt fontosságú részét kell képeznie éppen a kis- és közepes vállalati szektor felzárkóztatásának,* illetve olyan eszközrendszer alkalmazásának, ami képessé teszi ezt a szektort arra, hogy a multik leányvállalataival való termelési kooperációja a jelenleginél szorosabb és e vállalatok exportképessége általában is javuló legyen. Ez sajnos, a jelenleg esedékes kilábalás idejére csak szerény mértékben lehet valósítható meg.

A kilábalás idején és az élénkülésben tapasztalható gyors termelésbővülést, ennek ütemét nem helyes időben előre extrapolálni! Ilyenkor a termelésbővülés üteme nem a gazdaság hos-

szabb távú növekedési kapacitásának nagyságát fejezi ki! Ekkor a termelésnövekedés sebességét a *keresletnövekedés*, és ennek háttérében a versenyképes tartalékkapacitásokon nyugvó jövedelmi *multiplikátor* határozza meg. Amint a szabad kapacitásokat kimerítették, a termelésbővülés üteme visszaesik. Ettől kedve a növekedés átlagos üteme már csak akkora lehet, amekkora a növekedés hosszú távon ható tényezőiből levezethető. Ezt hangsúlyozni kell, mert az éppen regnáló kormányzatok emberei mindig hajlamosak eufóriába esni. A gazdaság magasabb növekedési pályára lépett – mondják. Pedig az élénkülésben tapasztalható gyors termelésbővülésnek semmi köze nincs a növekedési pályához.

AMIT TENNI LEHET AZ ÉLÉNKÜLÉS GYORSÍTÁSA VÉGETT

A kilábalás és élénkülés forrásigénye, a forrásfelhasználás könnyítése

Mindaz nem azt jelenti, hogy a kormányzat semmit nem tehet azért, hogy a kilábalás könnyebb és az élénkülés üteme lehetőleg gyors is legyen. Sok függ attól, hogy a vállalati szektoron belül a foglalkoztatás több mint a felét biztosító kis- és közepes vállalatok, valamint a nemzeti tulajdonban lévő nagyobb vállalatok reakciókészsége mennyire intenzív, és hogy milyen feltételekkel juthatnak forrásokhoz. Ugyanis ezekre akkor is szükség van, amikor még csak a válságból való kilábalásról van szó, és amikor a gyors termelésbővülés nagyrészt a meglévő és versenyképes termelői kapacitások javuló kihasználásán alapul.

Mindjárt vissza kell utalni arra a megállapításunkra, hogy a válságot követően a termelés szerkezete sohasem lehet pontosan ugyanolyan, mint a válság bekövetkezése előtt volt. Válság idején felszínre kerül a termékek és szolgáltatások bizonyos hányadának (erkölcsi)

elavult állapota, ezzel együtt a termelő berendezések, gépek felszerelések erkölcsi elhasználódása is. A válságban – és részben a kilábalás idején is – az áruk és szolgáltatások szokottnál nagyobb hányada nehezen vagy alacsonyabb áron adható csak el. Mivel az élénkülés folyamata nem pusztán a korábbi termelési szint helyreállítására korlátozódik, a szerkezeti változásoknak is gyorsulniuk kell. Emiatt komoly problémák jelentkeznek.

A termékszerkezet gyorsuló változása a hitelkereslet viszonylagos megnövekedésével jár együtt, miközben a beruházások volumene emelkedik. Az utóbbi jelentős részét a pótlási alapról lehet finanszírozni elvileg, de ezt véghezvinni nem egyszerű feladat. Nem biztos, hogy az amortizációs leírások *mindenütt* valós fedezetet biztosítanak a pótlásra; ezt éppen a kereslet szükségképpen bekövetkező szerkezeti változásai magyarázzák.

A vállalatok könyvelésében persze amortizációs leírás formájában mindig megjelenik a pótlásra fordítható összeg, de külön probléma, hogy ez mozgósítható-e.¹² A felgyorsuló szerkezeti átalakulás és az ezt kísérő árarányváltozás miatt léteznek olyan területek, ahol az árbevételek *eleve kizárják* a pótlás finanszírozását. Főként ott, ahol a kereslet aránya a korábbinál kisebb. Itt a pótlási alap csak papíron van meg.

Az árukat-szolgáltatásokat ugyanis kielégítő áron *el kell előbb adni* ahhoz, hogy az amortizációs forráshoz hozzá lehessen jutni. Éppen ez az, ami nem vagy csak részlegesen megy a válság, és egy ideig a kilábalás idején. A visszaeső területeken, ha akarnák, akkor sem tudnák az amortizációval egyező összeget beruházásokra fordítani vagy annak beruházásra nem felhasználható részét a bankokban elhelyezni. Itt a korábbinál lényegesen kisebb a tényleges pótlás, valamint a pótlásra *ténylegesen felhasználható* forrás is, más területeken pedig nagyon megnő a pótláson felüli beruházási igény. Mivel nincs garancia arra, hogy az előretörő

ágazatok vállalatai elegendő többletbevételt érjenek el, megnő a *hitelfelvétel*, ezzel együtt a *pénzteremtő hitel* jelentősége. Így természetesen az is nagyon fontossá válik, hogyan alakulnak a kamatlábak.

Ez máris szigorú követelményeket támaszt a költségvetési és a monetáris politikával szemben. Az államháztartásnál konkrétan azt, hogy ha már a kilábalás megkezdődött, semmiképpen ne nőjön az államháztartás deficitje, sőt lehetőleg jelentősen csökkenjen! A monetáris politikával szemben pedig az a követelmény, hogy ne folytasson restriktív politikát, nem a kamatlábszínvonal emelésére, hanem csökkentésére kell törekednie.

Fontos, hogyan alakul mind a hitel, mind a betéti kamatlábak szintje. A betétekre fizetett kamatlábak nem lehetnek túl alacsonyak, mert ez a hitelkínálat növekedését gátolná. Az élénkülés idején tehát a bankszféra és vele együtt a jegybank elsősorban úgy szolgálhatja a kilábalást és a megélénkülést, hogy csökkenő vagy legalább is nem növekvő hitelkamatlábszintet kevésbé csökkenő betéti kamatlábszinttel együtt biztosít, tehát úgy, hogy közben *mérséklődik a kamatrés nagysága*. Ezt segítheti a bankok közti verseny, fontos szerepe van a bankfelügyeletnek. Különösen a lakossági betétek piacán okoz nálunk gyakran gondot, hogy a lakossági betéti kamatlábak nemigen ösztönöznek megtakarításra.¹³

Elsőrendűen meghatározó az államháztartás egyenlegének alakulása. Itt a deficit mindig hatást gyakorol a vállalatok által felvehető hitel nagyságára és vele együtt „árára”, vagyis a kamatlábra. A szabad kapacitások mind teljesebb kihasználása nyomán egyre jobban érvényesül a „kiszorítási hatás”, ha az állam hitelfelvételre kényszerül. Emiatt csökken a vállalatok rendelkezésére álló hitelek összege és nő a hitelek „ára”. Ezen a helyzeten az államháztartás deficitjének csökkentésével kell és lehet javítani, a deficit növekedését semmiképpen sem szabad megengedni.

A kamat- és árfolyam-politika aktuális gondjai

A kilábalás ösztönzésében fontos szerepet tölthet be a monetáris irányítás. Itthon a kamatlábak szintje már hosszú ideje jóval magasabb, mint a legtöbb, velünk szoros gazdasági kapcsolatban levő országban. Korábban azért, mert nemzetközi összehasonlításban lényegesen nagyobb volt az infláció és az MNB – a költségvetési és jövedelmi politika együttműködése nélkül – az infláció leküzdésére egyedül törekedett. Később pedig azért, mert a nemzetközi pénzügyi válság kirobbanását követően a külső fizetéképtelenség elhárítása végett újból kamatnövelő politikát folytatott.

Az MNB-nek duplán volt és van oka arra, hogy a pénzügyi csőd közvetlen veszélyének elhárulása után kamatcsökkentő politikát folytasson. Az alapkamatláb elért legmagasabb 11,5 százalékos szintje és a piaci kamatlábaknak ennél szükségképpen még nagyobb szintje mellett kilábalásra és élénkülésre nem lehet számítani. Azért sem, mert az inflációs ráta több okból is következően süllyedő irányzatúvá vált és – nem számítva a lakossági betéti kamatlábak zömét – nemcsak a nominális, hanem a reálkamatlábak szintje is túl magas lett. Ez a kilábalást még a világgazdaság meginduló élénkülése esetén is bizonytalanná teszi.

A kamatcsökkentő politikát azonban két sajtós körülmény teszi nálunk nem könnyen megvalósíthatóvá. *Az egyik:* a folyó külső adósságtörlesztést finanszírozó hiteleket bár csökkenő, de még mindig viszonylag magas kockázati felár vállalása mellett tudunk csak felvenni a nemzetközi pénz- és tőkepiacon. Egyáltalán az is eredmény, hogy külső adósságunk esedékes törlesztését legalábbis részben fedezni tudjuk külső hitelfelvétellel. *A még elég nagy kockázati felár miatt a belső kamatlábszintnek is viszonylag magasnak kell lennie:* a kamatlábak a szabad tőkeáramlás körülményei közt összefüggnek egymással. Az MNB annak függvé-

nyében csökkentheti az alapkamatot, és így – a maga eszközeivel – attól függően szoríthatja lejjebb a piaci kamatlábszintet, hogy mennyire mérsékelhető a külső hitelezők által elvárt kockázati felár.

Az utóbbi azonban egy *további* problémát is felvet a *jelenleg adott feltételek közt*: a kamatlábak alakulása nem közömbös a devizaalapú hiteleket korábban felvett adósok számára. És itt jelentkezik a *másik* bonyolító körülmény!

Középtávon összefüggés van a belső kamatlábszint változása és a forintárfolyam alakulása között. Az összefüggés egyenes, noha az árfolyamra nem kizárólag a kamatláb van hatással. Különösen rövid és középtávon az árfolyam sok egyéb tényezőtől függ, ezek közül a kamatláb tekinthető az *egyik legfontosabbnak*. Számolni kell azzal, hogy a kamatlábcsökkenés miatt a forintárfolyam esni fog, az is lehetséges, hogy nem is kis mértékben.¹⁴

Ennek hatása a belső gazdaságra vegyes. Alapjában véve kedvező hatású a kis- és közepes vállalatokra, mert ösztönzi exportjukat és mérsékli a külföldi vállalatok versenyét a hazai piacon, könnyebben növelhetik a termelést és a foglalkoztatottságot. Majdnem közömbös a hatása a multinacionális vállalatok gazdálkodására, mert ezek nagyrészt idegen valutákban kalkulálnak, a forintárfolyam változásával járó gondokat meg tudják kerülni. A forint árfolyamcsökkenése inflációs hatással is jár. A jegybank részben ezért körültekintő akkor, ha kamatpolitikai döntést hoz.

A most felsoroltak minden országban megfigyelhető összefüggések. Egyvalami azonban majdhogynem magyarországi sajátosság. *Itthon – nemzetközi összehasonlításban – túlságosan nagy arányt ért el a lakosság és a vállalatok devizaalapú hitelfelvételének aránya.* Jelenleg ez teszi ki felvett hitelek nagy részét, mintegy 70 százalékát.

Ha a jegybank csökkenti az alapkamatlábát, egyrészt arra ügyel, hogy van-e ennek inflációs hatása. Jelenleg ez a hatás nem különösebben

nagy, több oknál fogva. *Először*, válság idején – egészen a megélénkülés kezdetéig – az árupiacon a *túlkínálat* jellemző. *Másodszor*, nálunk a devizahitelek nagy súlya miatt a jegybanki döntések még mindig csak mérsékelten befolyásolják a forintkereslet és -kínálat alakulását, így gyenge az inflációs hatás. *Harmadszor*, a bizalomhiány miatt létezik nem elhanyagolható mértékű *kamatfelár*. A külföldi pénzbefektetőknek ezt a felárat is meg kell kapniuk, más-képpen nem hajlandók az esedékes külső adósságtörlesztéseket finanszírozni. Vagyis inflációt okozó drasztikus kamatlábcsökkentés kevéssé fenyeget. *Negyedszer*, nem biztos, hogy az egyébként csökkenő kamatfelárat is tartalmazó kamatlábhoz végig olyan forintárfolyam kapcsolódik, ami nem hátrányos a devizaalapú hitelben adós vállalatok és személyek számára. Ők forintban fizetik az esedékes törlesztéseket a bankok közvetítésével, és ha a forintárfolyam alacsony, a törlesztés nagysága jóval magasabb lehet. A kamatlábcsökkentés emiatt is óvatos lesz. Számunkra most ennek az utóbbinak van különösen nagy jelentősége.

Jelenleg ugyanis a kamatlábcsökkentéssel kapcsolatos igazán jelentős gond az, hogy *a devizaalapú hitelekben eladósodott háztartásoknak a forintárfolyam csökkenésével ellentétes az érdekeltsége.* Ha az árfolyam jelentősen esik, túl sok devizaadós kerülhet bajba, mert korábban a magas és nem csökkenő forintárfolyam, a magas forintkamatlábakkal, valamint az ehhez képest alacsony euró, svájci frank, dollár, yen stb. kamatlábakkal együtt, *félreorientálta a lakosságot!* A lényegesen kisebb kamatteherrel járó devizaalapú hitelekből, viszonylag olcsón, túlságosan sokat vett fel.

Olyan sokat, hogy ezek törlesztése még magas forintárfolyam mellett is túl nagy terhet jelentett az adósok tekintélyes hányada számára. Ha pedig a forintárfolyam esik, ez már el nem viselhető terhet jelent sok devizaadós számára. Ténylegesen ez történt, amikor a nemzetközi pénzügyi válság következtében a forintárfolyam

lyam zuhanni kezdett. Természetes, hogy a forintárfolyam esésének a devizahitelek nem örülnek. Mostanra ez is fontos politikai feszültségforrássá vált.

Pedig *mind a csökkenő forintárfolyam, mind a további kamatlábcsökkenés elengedhetetlen tényezője a kilábalásnak és az élénkülésnek.* A gazdasági fordulat akkor válik nyilvánvalóvá és öngerjesztővé, amikor – jelentős részben a kamatlábcsökkenés hatására – megindul a beruházások növekedése.¹⁵

Nem számítva a hazai piacon működő multikat, a túlértékelt forint komoly versenyhátrányt jelent a hazai termelők számára. A termelők gyakran hivatkoznak hátrányos versenyhelyzetükre. Ennek nemcsak a nagy adóteher lehet az oka, hanem a túlértékelt árfolyam is. Egészen 2008 második feléig nem csökkent, hanem nőtt a nominális forintárfolyam a többi országhoz képest lényegesen gyorsabb infláció ellenére. 2008-ban pedig néhány hónapos időszakban további közel 10 százalékkal tovább emelkedett.

A forintárfolyam hosszabb idő átlagában nem lehet túlértékelt, az árfolyamnak a kereskedelmi forgalomba kerülő áruk és szolgáltatások körében végül is közel kell kerülnie ugyan ezen áruk és szolgáltatások vásárlóerő-paritásához. Így érvényesülhetnek jól a komparatív előnyök, a gazdasági automatizmus így szorít a legjobban az erőforrások gazdaságos kihasználására, így közelíthet leginkább a termelési struktúra olyan állapot felé, amely a hazai vállalatok, köztük főként a kis- és közepes vállalatok számára jó pozíciót biztosít a piacokért folyó nemzetközi versenyben. Mindez kis és nyitott gazdaságokban sokkal fontosabb követelmény, mint a nagy és hozzánk képest zártabb gazdasággal működő országokban.

A fogyasztói árak belső és külső piaci alakulását, és az áremelkedés különböző tényezőit figyelembe véve (például a szolgáltatások különleges szerepét az áralakulásban, valamint viszonylag kis részesedését az exportban) az op-

timális forintárfolyam 280–290 HUF/EUR sávba tehető.¹⁶ Ez persze nem jó hír a devizaalapú hitelekben eladósodottakra nézve, de kedvező a kis- és közepes vállalatok számára, a foglalkoztatottság várható alakulására, a hazai tulajdonú vállalatok versenyképességére és exportkilátásaira. Mindezekkel együtt a válságból való kilábalásra, valamint a gazdaság élénkülésére és a foglalkoztatottság várható alakulására.

Az infláció leszorítását elsődlegesen nem árfolyam-politikával kell biztosítani. Ebben sokkal fontosabb szerepet kell betöltenie a költségvetési és a jövedelmi politikának. Az árszintek nemzetközileg eltérő ütemű változásától kell, hogy függjön a valutaárfolyam, és nem megfordítva, az árfolyamoktól az árszintváltozás nemzetközi eltérései. A lehető legrosszabb gazdaságpolitikai változat volna, ha a monetáris politikában, ezen belül a kamatpolitikában túlértékelt forintárfolyamra törekednénk, a devizahitelek érdekeihez igazodva. Ezzel egy korábbi súlyos gazdaság- és monetáris politikai hibát újabb súlyos hibával tetéznénk. *A korábbi gazdaságpolitika a devizahiteleket nehéz helyzetbe hozta. Még nagyobb hiba volna a hibát tetézni úgy, hogy a válságból való kilábalást a kamat- és árfolyam-politikával lényegesen nehezebbé tennénk.*¹⁷

Speciális hitelkonstrukcióra, átütemezésre, a hiteltörlesztés átmeneti felfüggesztésére szükség van, vagy olyan, a kkv-szektor számára biztosított hitelfeltételre, ami a nagyvállalatoknak a hitelfelvételnél is jelentkező helyzeti előnyét hivatott ellensúlyozni. De olyan konstrukcióra, ami arra szolgál, hogy a mesterségesen magasán tartott piaci kamatlábszínvonalból eredő hátrányt ellensúlyozza, nincs szükség. És olyanra sem, ami a magas kamatlábbal együtt járó túlértékelt forintárfolyam káros következményeit hárítaná el a kkv-szektor felől. És végül azért sincs szükség ilyen konstrukcióra, mert ez – esetleg még más döntésekkel együtt is – agyonbonyolítaná, még átláthatatlanabbá tenné az egész, amúgy is komplikálttá tett szabályozási rendszert.

Karcsúsítás és reform, a vállalatok reakciókészsége

Már tettem utalást arra, hogy az adócsökkentés erjesztő hatású volna a gazdaságra, ha ez nem vezetne az amúgy is nagyra nőtt államháztartási deficit további felduzzadására. Azt is láttuk, hogy a recesszióban az adócsökkentés akkor sem ajánlatos, ha azt a kiadások hasonló mértékű csökkentése kíséri: ilyenkor ez is termeléses csökkenésre vezet. Az utóbbi miatt pedig az adóbevételek újfent csökkennek, és a végeredmény nemcsak a termeléses, de még a deficit további emelkedése is. Változik a helyzet azonban, ha már a gazdaság élénkülni kezd!

A kilábalásban, vagyis az élénkülés kezdetén a gazdaságban az optimizmus válik meghatározóvá. Megtehető az, amitől recesszió idején tartózkodni kell. Az adókat és a költségvetési kiadásokat egyszerre és lényegében azonos mértékben lehet csökkenteni! Ennek már nem volna csökkentő hatása az aggregált keresletre. Az adócsökkentés miatt nagyobbra nőtt szándékolt megtakarítások összegét lényegében kiegyenlítenék az ugyancsak emelkedő szándékolt beruházások. Az egyensúly nem utólag, a termelés esése és a szándékolt megtakarítások ennek következtében bekövetkező *csökkenése nyomán* alakulna ki, hanem a termelés *bővülésével együtt, folyamatosan* jönne létre, növekvő megtakarításokkal! Mind rövid, mind hosszabb időben gyorsabban emelkedhet a termelés a kedvezőbb alakuló beruházások és persze az export növekedése alapján.¹⁸

Az állami újraelosztás, *valamint* az állami felhasználás arányának lejjebb szorítása a privát szektor jövedelmi részesedését növeli, ami jelentkezik a privát – vállalati és lakossági – megtakarítások arányának megnövekedésében is, bár kisebb mértékben, mint ahogyan a központosítás aránya csökken: az állami szerepvállalás mérséklése miatt ugyanis valamennyire növekednie kell a privát szektor költségei-

nek. A megtakarítások növekedésének mértékét eltúlozni nem helyes, legfeljebb két-három százalékpontos emelkedése lehet az eredmény országos szinten, ami az adott országos szintű beruházáshatékonyság alapján legfeljebb fél százalékpontos növekedési ütemtöbbletet biztosíthat hosszabb időszakban. Persze ez is számít.

A karcsúsítás következtében nő a privát szektor részesedése az összes megtakarításon belül, emelkedhet a vállalati beruházások aránya, aminek közvetlenebb a hatása a növekedés folyamatára. A termelésbővülést megalapozó források országos szinten is nagyobbak és hatékonyabbak lehetnek a nem hasznos állami fogyasztás lejjebb szorítása és a privát források növekedése következtében.

Egyebek közt ez magyarázza, miért terjedt el hirtelen a reformláz éppen a recesszió idején; mindenki a válságkezeléshez, továbbá a gyorsabb növekedéshez szükséges hiányzó forrásokat kereste. Valóban helytálló az a tétel, hogy *kisebb* – de persze nem akármennyire alacsonyabb – *arányú állami forrásfelhasználás a maga részéről gyorsabb növekedést tesz lehetővé, ha közben a privát beruházások aránya emelkedik.*

Azonban *nemcsak a jövedelemközpontosítás GDP-bez viszonyított csökkentése volna a feladat a gazdaság élénkítése végett.* Ez javítaná ugyan a gazdaság reakciókészségét a külső impulzusokra, de *nem elégséges mértékben. Legalább ekkora a jelentősége a szerkezeti változásoknak:* milyen szerkezetűek legyenek az adóbevételek és az állami kiadások? Az állami bürokrácia költségeinek csökkentésében van konszenzus, bár nem ennek mértékét illetően. Nem tudni előre, hogy ez mekkora megtakarítással, és milyen mértékű elbocsátásokkal jár. Emellett ez nem okozhatja az állami-közösségi szolgáltatások színvonalának esését. Biztosra vehető, hogy az állami bürokrácia csökkentése közel sem hozhat annyit a konyhára, amennyi elegendő lenne ahhoz, hogy az adóterhek összességét a GDP-

hez viszonyítva mintegy 5 százalékponttal le-
hessen csökkenteni.

*Az a baj, hogy a kiadásokat csak úgy lehet ér-
demben csökkenteni, hogy ez érzékenyebben
érinti a kis jövedelmű lakosság fogyasztását a
gazdagokéhoz viszonyítva.* Ez következik ab-
ból, hogy nálunk is, mint a világon mindenütt,
nem az államháztartás bevételi, hanem főként
ennek kiadási szerkezete az, ami csökkenti a
jövedelmi egyenlőtlenségeket a lakosság kü-
lönöző rétegei közt.¹⁹ A kiadások nagyrészt
bérjellegű kiadások és transzferek, illetve a
társadalombiztosítás körébe tartozó kifizeté-
sek és szolgáltatások. Ezek növekedését a la-
kosság könnyen és örömmel veszi tudomásul,
csökkentését felháborodással fogadja. A ta-
nulság: soha nem szabad a kiadások megalapo-
zatlan növelésébe kezdeni, ezt ígérni is súlyos
hiba. Az ilyen politika visszaüt azokra, akik
csinálták, persze főként akkor, ha története-
sen éppen hatalmon vannak.

Pedig az *adóterhek csökkentését a kiadásoké-
vel együtt kell végrehajtani, a kettőnek szinkron-
ban kell lennie egymással.* Ma a politika elősze-
retettel jelenti be a nagyarányú járulékcsökken-
tést, de ezt kísérnie kell az egészségügyi és a
nyugdíjkiadások mérséklésének, ha a biztosítá-
si elvet nem akarjuk megsérteni és a deficitet
sem akarjuk növelni. Erről újabban nem sokat
hallunk (legfeljebb elrejtve, például a svéd mo-
dellre utalva), egyoldalú járulék- és adócsök-
kentésről viszont annál többet.

A szükséges intézményi reformokkal együtt,
amelyeknek részletezésébe itt nem mehetünk
bele, a vállalkozásbarát adózási és kiadási szer-
kezet, a jelenleginél számottevően kisebb ará-
nyú államháztartás, emellett a privát vállalkozói
szektor – nagyrészt a kis- és közepes vállalatok
– részére olcsóbban hozzáférhető források na-
gyobb aránya volna a leginkább fontos ahhoz,
hogy a gazdaság rugalmas alkalmazkodásra le-
gyen képes, és a gazdasági kilábalás erőtelje-
sebb, ezt követően a gazdasági növekedés dina-
mikusabb legyen.

Stabilitás, direkt tőkeimport, kilábalás, növekedési dinamika

A gazdasági teljesítmény – átmeneti ideig – jó-
val gyorsabban emelkedhet akkor, ha a beruhá-
zások növekedését a direkt tőkeimport is segíti.
Itt szándékosan mellőzzük az adósságállomány
növekedését is kiváltó kölcsöntőkeimportot; az
adósságállomány máris túl magas, és ennek itt-
honi alakulására a nemzetközi pénz- és tőkepiac
érzékenyen és hátrányunkra reagál. A direkt
tőkeimport azonban fontos szerepet tölthet be
még a kilábalás folyamatában is. Ez történhet
az itt működő külföldi cégek profitjának
újrabefektetésével, és úgy is, hogy vadonatúj
direkt tőke áramlik be az országba.

A direkt tőkeimport számos motiváló ténye-
zője közül a most következő években elsősor-
ban kettő jöhet számításba. Az egyik, hogy a
közeljövőben mennyire biztosítható a gazdasá-
gi stabilitás. A másik, hogyan alakul a politikai
stabilitás? Az olyan fontos meghatározó ténye-
zőkön, mint például az infrastruktúra állapota,
a szakképzettség szintje, vagy milyen az okta-
tás és képzés színvonala ennek a gazdaság igé-
nyei által való meghatározottsága, rövid idő
alatt nem lehet érdemben változtatni. A politi-
kai stabilitás bár nagyon fontos tényező, elem-
zése nem ennek a cikknek a feladata. Ezért csak
a gazdasági stabilitás jelentőségére térünk itt ki.

A gazdasági stabilitás *részben* árstabilitást fel-
tétel. Az infláció leszorítása és alacsony szin-
ten tartása tehát elengedhetetlen feladat. Az ál-
lamháztartás egyensúlyihoz közeli állapota is
idetartozik, ezzel együtt – főként akkor, ha
egyenlege éppen passzív – ne mutasson erőtel-
jesen romló irányzatot. A stabilitás fontos tar-
tozóéka a külgazdasági egyensúly, ezzel kapcsola-
tban a kereskedelmi és fizetési mérleg egyen-
súlyi állapota, az is, hogy milyen irányú a fize-
tési mérleg alakulása. Az utóbbiaknak szoros a
kapcsolata az ország külső adósságállományá-
val, valamint ennek változásával. Másként: a
stabilitás feltételezi, hogy a gazdaság csak ke-

vessé legyen sebezhető, mert minél kisebb a belső és külső egyensúlyhiány, a sebezhetőségből származó sokkok annál kevésbé okozhatnak gondot.

Az ilyen gazdaság erőteljes direkt tőkeimportra is számíthat, ami a válságból való kilábalás terén is nagy előny. Például azért, mert így az ország a saját forrásokon felül növekvő, és a külső adósságot közvetlenül nem növelő beruházási forrásra is támaszkodhat. Persze akkor, ha a direkt tőke importját az egyéb belső gazdasági – ezen kívül politikai – tényezők nem nehezítik meg.

A gazdasági stabilitás kritériumai még nagyobb hangsúlyt adnak az e cikkben eddig tett megállapításoknak. Ha az árstabilitás a gazdasági stabilitás elengedhetetlen része, ez pedig kedvező a direkt tőkeimport számára, ne folytass deficitnes államháztartási politikát, és ne hozzon olyan döntéseket, amelyek – szándék szerint – csak átmenetileg okoznak deficitnövekedést. Mint láttuk, a deficit könnyen tartóssá és a szándékoltól lényegesen nagyobb arányúvá válhat.

Az árstabilitás megőrzése végett kockázatos olyan monetáris politikát folytatni, amely magas nominális és reálkamatlábra, a forint magas reálárfolyamára, esetleg emelkedő nominális árfolyamára is támaszkodik a külföldinél gyorsabb infláció ellenére. Ez könnyen a forint túlértékeltségére vezethet. Az utóbbi nem tesz jót az exportnak, elsősorban a hazai tulajdonú vállalatok, még inkább a kis- és közepes vállalati szektorhoz tartozó cégek exportjának. Rontja a beruházási hajlandóságot is, gátolja a teljesítmény növekedését, súlyosbítja e vállalatok gazdálkodásának feltételeit a külső versenytársakkal szemben, tehát akadályozza a válságból való kilábalást. Egyáltalán nem mindegy, hogy az árstabilitást milyen eszközökkel próbálja biztosítani a kormányzat és a monetáris irányítás. Akkor sem, ha már a mélyponton túljutottunk: lényeges, hogy az élénkülés milyen erőteljesnek bizonyul.

A sebezhetőség nagyobb mértékű akkor, ha nem csupán az államháztartás vagy a fizetési mérleg

deficitnes, hanem egyszerre mindkettő. Ez az „ikerdeficit”. Nincs nagyobb gond a gazdaság egyensúlyával, ha deficitnes ugyan a folyófizetési-mérleg, de többletet mutat fel az államháztartás. Ez ugyanis következménye lehet a gazdaság gyors növekedésének, mondjuk erőteljes fellendülés idején. Maga a gyors növekedés növeli az államháztartás bevételeit, és nem biztos, hogy ezzel együtt nőnek az állami kiadások. A folyó mérleg ekkor passzív egyenlegűvé válhat, mert a gyors növekedés szívóhatása az importra igen erőteljes lehet. Vagyis az államháztartás aktívumát a folyó mérleg passzívuma kísérik. Előfordulhat ennek a helyzetnek a fordítottja is. A fejlett gazdaságokban a belső és külső egyenlegnek ez a fordított előjele gyakran megfigyelhető, ez rendszerint átmeneti ideig tart. A direkt tőke nemzetközi áramlását lényegében véve nem zavarja.

De akkor, amikor állami kiadásnöveléssel vagy egyoldalú adócsökkentéssel próbálják a gazdasági növekedést, vagy akár az élénkülést gyorsítani, rögtön megnő az államháztartás deficitje, amelynek keresleti hatása miatt gyorsabban nő az import, mint az export, így mind a belső, mind a külső mérleg deficitessé válik. Annál nagyobb mértékben, minél nagyobb az igyekezet a gazdaság teljesítménynövekedésének felgyorsítására az ehhez szükséges valós előfeltételek megléte nélkül. *Az „ikerdeficit” nem a gazdaság önmozgásának a következménye, hanem a gazdaság túlfeszítésének az éppen adott gazdaságpolitika által.* A bekövetkező egyensúlyi zavarokra a direkt tőkeimport lelassulása, ezzel együtt végül is az élénkülés gyengülése a válasz.

A gazdasági stabilitás elsősorban a kormányzati gazdaságpolitikán múlik. Az alapvető követelmény, hogy az államháztartás mindig közel egyensúlyi állapotban legyen, az egyenlegváltozásoknak alapvetően a gazdaságban spontán módon mindig fellépő kisebb nagyobb ingadozásait kell tükrözniük. Vagyis legyen az államháztartás szolid, ne a bizonytalan, illetve megalapozatlan várakozások szerint költsézzék,

és ne akarjon mindenáron népszerű lenni. *Ilyen értelemben* helyzete hasonlít a privát háztartásokéhoz. Azonban az államháztartás viselkedése, háttérben a politikáé, főként a kormányzaté, ennek háttérben pedig a pártoké gyakran nem olyan, mint a szolid privát háztartásé.

Ha az államháztartás túlzottan költekezővé válik, súlyos veszélybe kerül a stabilitás. Ezen a jegybank, vagyis a monetáris irányítás egymaga nem képes segíteni. A monetáris irányítás feladata inkább a finomhangolás, aminek folyamatos teljesítése nagy figyelmet igényel. De az alapvető arányokon nem képes változtatni. Ez azt is jelenti, hogy *ha az államháztartás makacsul költekező politikát folytat és ezt a nominális jövedelmek túl gyors emelkedése is kíséri, a jegybank az árstabilitást sem képes biztosítani*, legalábbis egyéb súlyos következmények nélkül. Az államháztartásnak és a jegybanknak együtt kell működnie az objektív gazdasági összefüggések pontos ismerete alapján, nem húzhatnak ellenkező irányba. Átmenetileg a monetáris politika lehet persze például expanzív, miközben az államháztartás restriktív, de ez mindig az időlegesen fellépő adott sokkok, zavarok, az átmeneti, bizonyos értelemben sajátos egyensúlyhiány kezelését jelenti.

Magyarországon az utóbbi évtizedben megtanulhattuk, mennyire nem mindegy, hogy az államháztartás és a jegybank milyen politikát folytat, és milyen károkra vezethet a köztük levő együttműködés hiánya. A mai súlyos helyzet sem érthető meg e nélkül. A növekedési kilátások sem. Ennek a kérdésnek a hazai konkrét elemzése kielégítően máig sem történt meg. A feltáráshoz nagy szükség van, de ez már egy külön cikk témája.

CÉLOK, ESZKÖZÖK, REALITÁSOK

Mennyire lehet élénk a kilábalás, ezt követően milyen dinamikájú lehet gazdasági növekedésünk üteme? A kérdés felmerül, mert a várakozások

gyakran túlzottak, noha a válság bekövetkezése óta a becslések visszafogottabbak.

A kilábalást tekintve három fontos befolyásoló tényezővel kell számolnunk. Kis ország lévén, döntő tényezőnek a világgazdaságban, de főként Európában bekövetkező élénkülés intenzitása számít. Exportunk a GDP 80 százalékát teszi ki, az összes exportban a nálunk működő multik és más külföldi vállalatok exportja 70 százalékos hányadú. Az utóbbiak döntésének meghatározója elsősorban a külső konjunktúra.

A jelek arra mutatnak, hogy Európában a konjunktúra nem lesz erőteljes, egyrészt termelészerkezeti tényezők, másrészt a legtöbb nyugat-európai országban nagyra nőtt államháztartási deficit miatt. Ennek arányát a válságot követően mérsékelni kell. Nemcsak azért, mert ezt írja elő az Európai Unió, hanem azért is, mert a tartósan nagyarányú deficit korlátozza a növekedési potenciál nagyságát. Ha most következne be a deficit csökkentése, ez a keresletnövekedést visszavetné mindjárt a kilábalás idején. Ha pedig a csökkentést halasztanák, az európai gazdasági tömb növekedési potenciálja mérséklődne. Mindkettő hátrány a magyar gazdaság számára.

Második befolyásoló tényezőnek számít, hogy adott külső konjunktúra esetén is lehet nagyobb vagy kisebb saját gazdasági élénkülésünk, majd távlati növekedésünk üteme, *résben a belső, mennyiségi mutatókban jelentkező tényezőktől függően.* Itt egyszerre számolhatunk kedvező és kedvezőtlen hatású tényezőkkel. Előny, hogy mostanra az államháztartás hiánya lényegesen kisebb lett, mint a válság kibontakozása előtt volt. Az élénkülésben már támaszkodhatunk arra, hogy az adott adóterhekkel is javulhat a költségvetés egyenlege a termelés növekedése miatt, feltéve, hogy a kormányzat nem kezd újból merészen költekezni. A kisebb induló deficit, folytatódó megszorítások nélkül, jelentős előny. De van a mennyiségi oldalon kockázati tényező is! Mennyire lesz a mo-

netáris politika beruházást ösztönző, és hogyan alakul majd a forintárfolyam? Mint láttuk, itt jelentős a bizonytalanság.

A harmadik korlátozó tényező *minőségi jellegű*, ezt nem lehet jellemezni mennyiségi mutatókkal. Ha marad változatlan az intézményrendszer, ezzel együtt a gazdasági szabályozók által meghatározott gazdasági környezet, továbbá a takarékosagra késztetés adott mértéke, ugyancsak mérsékeltbb dinamikára számíthatunk. A válságban eddig alkalmazott megszorítások inkább a költségvetési egyensúly javításának voltak alárendelve, és sokkal kevésbé a takarékoságot, vállalati és munkavállalási kedvet befolyásoló és az egyensúly folyamatos betartására szorító átfogó stratégiának. Az egész intézmény- és szabályozórendszernek konzisztensnek kell lennie, mert az egyes elemek összefüggnek egymással.

Ha például csökkentjük a befizetendő járulékok nagyságát, nem mindegy, hogy ennek összetétele hogyan alakul, és dönteni kell a nyugdíjak és az egészségügyi kiadások alakulásáról is. Mert itt is egyensúlynak kell lennie már a biztosítási elv betartása érdekében is. Ha a vállalati és munkavállalói kedv javítása végett drasztikusan csökkentjük a személyi jövedelemadó kulcsait, vagy ha ezzel együtt egykulcsos adót vezetünk be, nem hagyható figyelmen kívül a kiadási oldal, és az sem, hogy a kis jövedelműek védelmében milyen átalakítást kell tennünk. Vajon érvényesítendő-e olyan elv, hogy a személyi jövedelemadó a vállalati nyereségadó és a forgalmi adó azonos kulcsú, továbbá a forgalmi adó is egykulcsú legyen? Az átalakításnak mi az átmeneti és tartós hatása az árszintre, az átmenetben mi következik ebből a monetáris szabályozásra nézve?

Szokás beszélni a reformok kritikus tömegéről. Ha ez arra utal, hogy a gazdaság egyes elemei szervesen összefüggnek, ezért a reformnak átfogónak, az egyes reformrészeknek egymáshoz jól illeszkedőnek kell lennie, a „kritikus tö-

meg” fogalma a lényegét jól fejezi ki. De sok reformlépést lehet nagyon rosszul is csinálni, ezért egyáltalán nem a reformlépések *menyiségén* van a hangsúly. *Félrevezetőnek tartom a „reformok kritikus tömege” fogalomhasználatát.*

A konzisztens minőségi átalakítás hiánya elsősorban a távlati növekedési dinamikát rontja, emellett az egyensúly fenntartását is veszélyezteti. Nem kedvező a küszöbön álló kilábalási folyamat szemszögéből nézve sem. Nem lehet tudni, mit tesz majd a következő kormányzat. A nyilatkozatok alapján nem kizárt, hanem inkább valószínű, hogy átmenetileg inkább deficitnövelő politikát folytat majd, ami súlyos hiba volna. A gazdaságpolitika sokat tehet tehát a kilábalás és a fejlődés távlati gyorsítása végett. A siker nem egyszerűen attól függ, hogy mekkora anyagi erőt tudunk az élénkülés gyorsítására fordítani akár saját forrásból, akár kölcsönből. Sokkal több függ attól, hogy a kormányzás a gazdasági törvényszerűségeket, a gazdaság önmozgását megértve, azokra támaszkodva történik-e, és nem prekonceptióktól és vágyaktól vezérelve. Abban a hitben, hogy csak akarnunk kell és a helyzet biztosan jobbra fordul.

Ha az államháztartás deficitjét növelnénk azért, hogy a gazdaságnak „első lökést” adva az élénkülés és a gazdasági növekedés ütemét dinamizáljuk, a várt eredmény fordítottja következne be. Már bizonyítottuk, hogy kis és erősen nyitott gazdaság lévén, ha léteznek is kapacitástartalékok, a költségvetési deficit miatt csak mérsékeltten nőhetne a termelés, ezzel együtt az adóbevételek nagysága. Ezért tovább emelkedne az államháztartás hiánya, ami kifejezetten rontaná a hosszabb távú gazdasági növekedés feltételeit.

A gazdasági növekedés folyamatában már semmi szerepe nincs a multiplikátorhatásnak, ezért egyetlen növekedésmélet sem foglalkozik vele. Ebben a tétlen kapacitástartalékok javuló kihasználása helyett olyan tényezők lépnek elő, mint a megtakarítások és beruházások

nagysága és aránya, a technikai fejlődés üteme, az importálható technika és know-how minősége, ezzel együtt az, hogy a fejlett technika bevezetésére a hajlandóság és képesség országos viszonylatban milyen mértékű. Ugyanígy fontos, hogy a szakmastruktúra mennyire alkalmas arra, hogy az új technikát fogadni tudja, ennek háttérben pedig alapvető szerepe van a munkaerőképzésnek, az iskoláztatásnak, az iskolák és az oktatás minőségének, sőt a tudományos kutatásnak is. Külön feltétel, hogy az alap, közép- és felsőfokú oktatás hogyan aránylik a munkaerőpiac igényeihez, milyen súlyú a szakmunkásképzés, milyen az összetétele és színvonala a felsőfokú képzésnek, és így tovább. Mindezekre sem az államháztartás deficitjének, sem a multiplikátornak semmi pozitív hatása nincsen, a deficit hatása pedig csak hátrányos lehet.

Azt, hogy az államháztartás deficitje a növekedési dinamikát nagyon hátrányosan érinti, *külön is magyarázza* néhány alapvető növekedési összefüggés, továbbá a világszerte mind nagyobb gondná váló környezetvédelem és ennek növekedési következményei.

Ami a növekedési összefüggéseket érinti: kulcsfontosságú annak megértése, hogy a dinamikusabb gazdasági növekedés szinte mindig *növekvő* megtakarítási és beruházási hányadot tesz szükségessé. Fontos a sorrend: a gyorsabb növekedés követelményeiből *kiindulva* érhető meg a szükséges beruházásuk nagysága és aránya.

A nagyobb ütemű gazdasági növekedés alapvető, és közvetlen tényezője a gyorsabb technikai fejlődés. Emiatt azonban nagyobb arányúnak kell lennie a pótlás hányadának, mert ekkor az erkölcsi elavulás folyamata is gyorsabb. De nagyobbak kell lennie a nettó beruházás arányának is, mert maga technikai fejlődés többnyire munkaerő-felszabadító hatású. Hatására adott termelés kisebb létszámmal érhető el, ezért adott létszám foglalkoztatásához nagyobb termelés szükséges. Minél gyorsabb a technikai fejlődés, annál nagyobb szintű termelés. Ez

adott tőkehatékonyság esetén arányosan gyorsabb tőkenövekedést, vagyis növekvő nettó beruházási rátát feltételez. Így tehát máris eljutottunk a gyorsabb növekedés – nagyobb beruházási ráta kapcsolathoz, amit a modern közgazdasági szakirodalom „fordított összefüggésnek” nevez.²⁰

Hazánkban mindenki gyors ütemű gazdasági növekedésről álmodozik. Hogy ezt el lehessen érni, vannak, akik a gazdasági növekedés elindításához egy kiadásnövekedéssel kiváltott első lökést tartanak szükségesnek. Pedig *a gazdasági növekedés elmélete, ezen belül egyetlen közgazdasági iskola sem ismer semmiféle költségvetési deficiten alapuló lökéseffektust.* Inkább a növekedést visszalökő effektus volna a deficithez kapcsolódó releváns kategória. Mert – valójában – az államháztartás megnövelt deficitjének milyen hatásával kell számolnunk?

Az államháztartás deficitje *levonás* az országos szintű megtakarítási rátából. Vagyis:

Országos szintű megtakarítás = háztartások megtakarítása + vállalatok megtakarítása + államháztartás egyenlege + államháztartás által finanszírozott beruházás

Az egyenlet megmutatja: *ha az államháztartás deficitese, ez csökkenti az országos szintű megtakarítást.* Az államháztartás egésze is megtakarítást csökkentő, ha az általa finanszírozott beruházások nagysága kisebb a saját deficitjénél. A statisztikákból kiderül, hogy e beruházások szinte mindig elmaradnak az államháztartási deficit nagysága mögött. Annál biztosabban, minél nagyobb arányú a deficit. Így csakis ez lehet a megállapítás: mivel a gyorsabb növekedés általában nagyobb beruházási rátát feltételez, és mert a beruházások forrása – ha külső a adósfelvételtől eltekintünk – a megtakarítás, *a deficitnövelés csak a növekedési dinamika lassulására vezethet.*²¹ Ilyenkor, a deficit növekedése miatt a beruházások elérhető aránya csak kisebb lehet, pedig a gyorsabb növekedés növekvő arányú beruházást tenne szükségessé.²²

Mi várható, nem is a távoli jövőben, a tőkehatékonyság alakulása terén, valamint a termelés és termelékenység alakulását tekintve Magyarországon és a világgazdaság egészében?

A mi gazdaságunkban – ugyanúgy, mint a legtöbb országban – *a tőkeigényesség növekvő irányzatú lesz*, méghozzá elég hosszú ideig. Ennek egyik oka például az *infrastruktúra viszonylagos lemaradása*. Ez kiugróan tőkeigényes terület, és fejlesztését csak nagy késéssel követheti a termelésnövekedés. Hasonló hatása lesz a környezetvédelemnek, ami sok területen nagy beruházást igényel azonnali és gyakran távlati termelésnövelő hatás nélkül. Ráadásul olyan technológiák alkalmazását is feltételezi, amelyek a folyó termelési költségeket növelik. Mindkét esetben szükségszerű a tőkeigényesség emelkedése, ami akkor is termeléslassulásvázat, ha a beruházási ráta nem csökken vagy csak lassan nő országos szinten. Ugyanakkor maga a deficitnövelés országos szinten csökkenti a beruházási és megtakarítási hányadot.

Most nézzük a világgazdaságban érvényre jutó folyamatokat és ennek a hazai gazdaságra gyakorolt hatását. Európában inkább vontatott növekedés várható, részben mert itt is fékező tényező a mind fontosabbá váló környezetvédelem. Ezen túl azért is, mert a létező termelési struktúra átalakításra szorul, és ez jó ideig nagy beruházási igényt támaszt, ami csak lassan, késve vezethet a gazdasági teljesítmény számottevő növekedésére. Külön kérdés az is, hogy megtörténik-e és jó irányú lesz-e a szerkezeti átalakulás. Európa teljesítménynövekedését éveken át lassítja majd az is, hogy a korábban kiegyensúlyozott költségvetéssel működő nyugat-európai gazdaságok nagy részének államháztartása a válság alatt nagyon jelentősen deficitessé vált. Ha a deficitet a következő években nem csökkentik, a beruházások nyomottak lesznek, dinamikus növekedés nem jön létre. Ha csökkentik, ez csak az aggregált kereslet visszatartásával történhet, így az első években ezért lesz lassú a növekedés.

Fő külkereskedelmi partnerünk Nyugat-Európa. Innen erőteljes, gazdasági fejlődésünket dinamikussá tevő keresleti impulzusra nem számíthatunk. Helyes volna más régiók részesedését, ha szerény mértékben is, de a lehetőségek szerint növelni. A lehetőségek itt korlátozottak, és ezek kihasználása sem megy beruházások nélkül. Nagy hátrány lenne, ha az újból megnövekvő államháztartási deficit rontaná a beruházások növelésének esélyét.

Ha kicsit hosszabb időben tekintünk előre, komoly gond merül fel mind a növekedés dinamikájával, mind a termelés tőkeigényességével összefüggésben. Mindenütt, itthon, Európában és az egész világgazdaságban. *A természeti környezet megvédése létkérdés*, a környezetvédelem mindent meghatározó prioritássá válhat, ami *megváltoztathatja a gazdasági fejlődés természetét*. Eddig a technikai fejlődés szinte magától értetődően többnyire a termelékenységnövekedéssel kapcsolódott össze, vagyis a nagyobb teljesítménnyel mind mikro-, mind makrogazdasági szinten. A technikai fejlesztés azonban a környezetvédelemnek is alárendelt lehet. Nem kizárt, hogy ez mindinkább azt jelenti majd: ugyanakkora teljesítményt kisebb energia- és anyagfelhasználással, jóval kisebb mértékű környezetromlással érjük el.

Ekkor a GDP-növekedés háttérbe szorul és lehet, sok helyen nem is következik majd be. A környezetvédő beruházások pedig mind nagyobb arányúak lesznek. *A hagyományosan értelmezett tőkehatékonyság romló irányzatú lesz, illetve új tartalmat kap*. A tőkeigényesség még gyorsabban növekszik, és megnő a megtakarítások jelentősége. Adott GDP mellett is könnyen lehet, nő majd a beruházási ráta. Az államháztartás egyensúlyának jóval nagyobb lesz a jelentősége.

Ez nem a távoli jövő problémája, hanem a holnapé. E sorok írója szemében merőben anakronizmusnak tűnik az a – közgazdasági megfontolások fényében egyébként is tarthatatlan – felfogás, hogy az élénkülés és a távlati

növekedés megindítása végett növeljük meg az államháztartás deficitjét, és így adjunk lökést a gazdasági növekedésnek. Mára teljesen elavult és az adott gazdasági helyzetünk számára teljesen irreleváns gondolatok felidézésével van dolgunk. *Képtelen ötlet, hogy az új kihívásokra a deficit szándékos növelésével reagáljunk.*

Ha nemzetközi összehasonlításokat végzünk, meg kell érteni, mi miért történik. Ha valamely nemzeti gazdaság elkezd feltűnően gyorsan, közel 10 százalékos ütemben növekedni, távolról sem biztos, hogy tartósan 8–10 százalékos növekedési pályára lépett, és azon is marad. Lehet, hogy ez csupán a direkt tőkeimport sajátos okokból történő hirtelen felduzzadásának átmeneti következménye. Az ütem látványos esése lesz megfigyelhető hamarosan. Lehet, hogy a tapasztalható gyors termelésbővülés csupán a gazdasági nyitás átmeneti következménye olyan országban, amely egyébként a relatív technikai lemaradás állapotában van. Az

is lehet, hogy nagyok a munkaerő-tartalékok, és a növekedés a beruházások egyszerű növelése alapján extenzív jellegű; a dinamika nem túl hosszú idő múlva esni fog. Az is lehet, hogy a gyors növekedés ára: a GDP túl nagy része megy el beruházásokra, exportra, sőt export-többletre, és a lakosság nagy többsége nem élvezi a gyors növekedés áldásait.²³

Meg kell tehát nézni, mi van a folyamatok hátterében. Tudni kell, hogy a folyamat tartós-e vagy csak ideiglenes, mi az éppen elért sikerek ára, milyenek a mi lehetőségeink, vállalnánk-e a máshol tapasztalható eredmények költségét. *És a legfontosabb a jelen cikk témája szempontjából: jól kell ismerni a gazdasági válságban és a gazdasági növekedés folyamatában érvényes objektív összefüggéseket.* Ez nem csak a kutatók kötelessége, a döntéshozóktól, valamint a témában nyilatkozó politikusoktól is várja az ország. Itt, bizony, egyáltalán nem állunk jól.

JEGYZETEK

¹ Brown, E. C. (1956)

² Erdős T. (2009)

³ Ez azt jelenti, hogy bár az adómorál javulása alapján lehet, sőt kell is csökkenteni az átlagos adóterhelést, de inkább utólag, az adómorál tényleges javulása alapján. Addig egyéb eszközökre kell támaszkodni. Egy példa: a gazdasági növekedés adott üteménél lassabban emelkedő állami kiadások javuló egyenleget váltanak ki az államháztartásban, ha az adóterhek adottak. A javuló egyenleg viszont lehetővé teszi az adóterhek csökkentését a deficit növekedésének veszélye nélkül. Ha az adóterhek így csökkennek, ez javíthatja az adómorált. Emiatt is javulhat a költségvetés egyenlege, erre támaszkodva ismét az adóterhek csökkentése kerülhet napirendre. És ehhez hozzátehető a kiadáscsökkentések által lehetővé tett adócsökkentések: az államháztartás karcsúsítása tehát kockázatmentesen is megvalósítható.

⁴ A multiplikátor azt mutatja meg, hogy valamely változás az autonóm költsékezésben, – ilyen például a költségvetési kiadások növekedése vagy csökkenése –

az outputban végül is hányszoros változást, tehát növekedést vagy csökkenést vált ki. Ugyanis az autonóm kiadások bármely növekedése, vagy csökkenése nemcsak közvetlen keresleti hatással jár, hanem közvetlenül is. Ha például az államháztartás adott bevételek mellett 100 egységgel növeli a vásárlásait, ehhez – ha van elegendő tartalékkapacitás – az output rugalmasan igazodhat, ez is nő – viszonylag kisebb időbeli lemaradással – 100 egységgel. Ez utóbbival egyenlő jövedelemnövekedés újabb keresletet támaszt, attól függően, hogy mekkora a fogyasztási határhajlandóság. Ha ez $2/3$, a jövedelemnövekedés $2/3$ -ával egyenlő összegben megint nőnek a vásárlások. Az output újra nő, de most csak 67 egységgel. Adott fogyasztási határhajlandóság mellett ez a folyamat a csökkenő mértani sor szerint szabályosan folytatódik, és az adott példában a multiplikátor számértéke maximálisan $1/1-0,67$ lesz, vagyis 3. Ez azt jelenti, ez esetben az összes kereslet- és outputnövekmény 300 egység. A multiplikátort számos tényező befolyásolja, például a jövedelmekre kirótt adók aránya. Ha ez 20 százalékos, a multiplikátor kisebb lesz, nagysága ekkor $1/1-(0,67 \times 0,8)$, vagyis 2,15. Ekkor 100 egység állami keresletnövekedés csak 200 egységnél valamivel na-

gyobb kereslet- és outputnövekedést generálhat. Az egyéb befolyásoló tényezőkre itt nem szükséges utalni. Vizsgált témánk szempontjából csak az fontos, hogy a jövedelmi multiplikátor fogalma valóságos összefüggést fejez ki, a konkrét feltételektől függ a számértéke, és csak addig érvényes, amíg vannak szabad és piacképes termelői kapacitások. Ez utóbbit hangsúlyozni kell: így érthető meg például az, hogy a jövedelmi multiplikátornak semmi köze nincs a gazdaság növekedési potenciáljához. Fontos tudni azt is, hogy a multiplikátorhatást elméletileg könnyebb értelmezni, mint nagyságát a gyakorlatban meghatározni. A „multiplikátor bizonytalansága” jól ismert fogalom a szakirodalomból. Lucas, R. E. (1981)

⁵ A multiplikátorhatásra először Keynes és munkatársai figyeltek fel. Arra is, hogy amint eléri a gazdaság a teljes foglalkoztatottság állapotát, az állami kiadások növelésének nincs semmi értelme, sőt komoly bajokat okozna. Keynes így írt: „Ha már eljutottunk a teljes foglalkoztatáshoz, minden keresletnövelés tendenciát hoz létre, arra, hogy az árak határtalanul emelkedjenek, tekintet nélkül a fogyasztási határhajlandóságra. Vagyis a valódi infláció állapotába kerülünk. Keynes, J. M. (1965) Ebből az is kiderül, hogy Keynes fontosnak tartotta, hogy az állami deficitnövelés ne vezessen inflációra. Ezzel együtt az is, hogy a deficitese költségek nem tartotta mindenkor alkalmazhatónak. Ezt annyira komolyan vették Keynes és munkatársai, hogy kezdettől tisztázandó kérdésnek tartották, nem okoz-e a válság idején az állami kiadások növelése korlátlan nagyságú keresleti többletet. Ugyanis, amikor rájöttek, hogy létezik multiplikátorhatás, először attól tartottak, hogy az állami kiadások alapján képződő jövedelem újraköltése, majd az így képződő jövedelem elköltése stb. végtelen nagyságú multiplikátorhatással jár. Erről először csak azt gondolták, hogy nem lehet igaz, de nem tudták, miért nem. Keynes kollegája, Kahn, R. F. jött rá, hogy csakis egy konvergencia mértani haladvánnyal lehet dolguk, ha az újraköltés aránya 0 és 1 között van. Innen már csak egy lépés volt eljutni ahhoz, hogy a fogyasztási határhajlandóság szabja meg az újraköltés arányát, és ez valóban zéró és 1 közötti érték. Keynesnek ezek a tételődései tanulságként szolgálhatnak azok számára, akik jelenlegi helyzetünkben is hajlandók volnának az államháztartás deficitjének nem is jelentéktelen növelésére. A keynesi teória születésének, kidolgozásának folyamatáról kitűnő elemzés olvasható: Baumol, W. J. – Blinder, A. S. (1979)

⁶ Hogy mennyire lényeges a piacképes és nem kihasznált termelői kapacitások léte, abból is kiderül, hogy a neoklasszikus közgazdasági iskola a multipliká-

torhatást nem tartotta, és ma sem is tartja vizsgálatra érdemesnek. Képviselői szerint a gazdaság mindig a teljes foglalkoztatottság állapota felé tör, és rövid időközöktől eltekintve, ténylegesen ez is a jellemző a kapitalista piacgazdaságra. Eszerint nem indokolt a kapacitástartalékokat eleve létezőnek feltételező multiplikátorhatást elemezni. A jövedelmi multiplikátor kifejezetten a keynesi elméleti rendszerbe illeszkedik, a neoklasszikus, illetve a monetáris iskola elméleti rendszerével nem egyeztethető össze. Baumol, W. J. – Blinder, A. S. (1979)

⁷ Ezt a statisztikák meggyőzően bizonyítják. Különösen azok, amelyek magával az államháztartás bevételi és kiadási szerkezetével, valamint egyenlegének alakulásával hosszabb időközöt alapul véve, és nemzetközi összehasonlításban, külön kiadványban tanulmányozhatók. Eurostat (2009); European Central Bank (2009).

⁸ A kérdés elmélyült elméleti elemzését adja Barro, R. J. (1989)

⁹ A megtakarítási ráta csökkenése a válság idején jól kiemelhető a statisztikákból. Az euróövezet országaiban együttesen a nettó megtakarítások nagysága 2009 első negyedére az előző év első negyedéhez viszonyítva az egyharmadára esett, vagyis mintegy 67 százalékkal. Ezzel szemben a fogyasztás csökkenése csak 0,5–1 százalékos volt ugyanebben az időben, annak ellenére, hogy a lakosság rendelkezésre álló jövedelmének csökkenése 5,2 százalékra rúgott. Az éles különbséget a nettó megtakarítások erőteljes esése magyarázza. Ez magyarázza azt is, hogy a fogyasztás aránya a GDP-hez viszonyítva egy év alatt 1 százalékponttal nőtt. A GDP természetesen esett, valamivel több, mint 3 százalékkal, ezért a csak lassan csökkenő fogyasztás aránya megnőtt a nála gyorsabban eső GDP-hez képest. ECB. (2009)

Ennek a folyamatnak az alakulását nem könnyű követni. A fogyasztás csökkenése nem állapítható meg jól például a kiskereskedelmi forgalom, illetve a lakosság áruvásárlása alapján. Az utóbbi esése mindig sokkal nagyobb mértékű, mint magának a fogyasztásnak a csökkenése. A lakosság vásárlásainak 50 százalékot jelentősen meghaladó része a szolgáltatások vásárlása, amelyeknek nagy részét mindenképpen fedezni kell. Ezek a kiskereskedelmi forgalomban nem szerepelnek. Sőt, azt mondhatjuk, hogy részben éppen a szolgáltatásokra fordított kiadások jövedelemrugalmatlansága az egyik fontos oka annak, hogy a kiskereskedelmi forgalom viszonylag gyors csökkenése mutatható ki. Annak is, hogy a lakossági fogyasztás egésze a válságban a GDP-nél jóval mérsékeltebben csökken.

¹⁰ Nehéz eltalálni, mikor kell váltani a gazdaságpolitikában. Más tényezők mellett azért is, mert számolni kell azzal, hogy a gazdaság mindig késve reagál a döntésekre. Először is, fel kell ismerni, hogy mikor érkezik el a cselekvés ideje. Ehhez a tények pontos és naprakész ismerete szükséges, de a statisztikák késve mutatják meg a tényeket. Minél frissebb változásokról van szó, annál pontatlanabbak a statisztikai anyagok. A döntéshez szükséges idő is lényeges. A fiskális döntések rendszerint jóval hosszabb időt igényelnek, mint a monetáris politika körébe tartozók. Még nagyobb késés jellemzi a gazdaság reagálását a kormányzati, illetve a monetáris hatóság döntéseire. Ha például a jegybank csökkenti az alapkamatlábát az általános piaci kamatlábszint csökkentésének ösztönzése végett, idő kell ahhoz, hogy a hatásra a bankok reagáljanak. Ennél jóval hosszabb idő telik el, míg a háztartások és a vállalatok növelik fogyasztási, illetve beruházási kiadásait. Az alacsonyabb kamatlábszint, mint tudjuk, ösztönöz a beruházásokra. De nem azonnal! A beruházási döntéseket vállalati megfontolások előzik meg, összevetik a várható hozamot a költségekkel, és számolnak a piac várható alakulásával, az adott beruházásra tervet dolgoznak ki. Ez néha akár egy évet, esetleg még többet is igénybe vesz. Egy már meginduló folyamat is időben zajlik le, például a jövedelmi multiplikátor közel teljes kifutása is igényel legalább egy évet. Az időzítés gondja mindig jelen van, nem jó, ha túl korán dönt a kormányzat, az sem, ha késve. Ugyanígy, a nem megfelelő dózis alkalmazása is rontja a helyzetet. Kareken, J. – Solow, R. (1963) Case, K. E. – Fair, R. C. (1996)

¹¹ A modern polgári közgazdaságtan hangsúlyozza: az államháztartás deficitje nem mindig szándékos deficit a költségek túlsúlyából. A termelési ingadozások, a ciklikus hullámzások is hatnak az államháztartás egyenlegére. Válságban az is lehetséges, hogy kizárólag a termelés esése miatt tapasztalható költségvetési hiány. Ezzel kapcsolatos a „full employment deficit” kategóriája, ami egyebek közt arra is int, hogy a deficit csökkentése végett nem kell feltétlenül, illetve mindig restriktívot alkalmazni. E fogalmat először Brown, E. C. használta. Ma már mindig használt érvkategória, ha a válságok illetve az üzleti ciklus elemzése kerül sorra. Brown, E. C. (1956)

¹² Itt nem foglalkozom azzal az összefüggéssel, hogy a pótlási alap akkor sem fedezi mindig a tényleges pótlást, amikor a termelés tökeigényessége növekvő irányzatú. Azonos termelési szint ilyenkor csak nagyobb beruházással biztosítható. E kérdés tárgyalási módja annak is függvénye, hogy a pótlás tartalmát hogyan definiáljuk. Sok bonyodalom merülne fel,

amelynek tárgyalása elterelné a figyelmet a válsághoz és az élénküléshez közvetlenül kapcsolódó fontos összefüggésekről.

¹³ Itt az összefüggések nehezen követhetők. Elharapódtak a csalogató akciók a betétesekért folyó bankközi versenyben. Ennek keretében a bankok rövid időre rendszerint két hónapra igen magas éves szinten számított kamatlábat ígérnek. Amint a két hónap lejár, a kamatlábat drasztikusan csökkentik. Az átlagos lakossági betéti kamatlábak jóval kisebbek, mint az akciós kamatlábak. Ráadásul a 20 százalékos kamatadó miatt a valós nettó kamatláb gyakran nem éri el az inflációs ráta nagyságát. Ilyenkor a kamatadó a lakossági betétek esetében nem a jövedelmet, hanem a korábban felhalmozott megtakarításokat, vagyis a tőkét terheli. Ez mindig így történik, ha a reálkamatláb negatív előjelű. Korábban egy ideig az a szabály volt érvényben, hogy negatív reálkamatlábba nem vethető ki kamatadó. Azóta ez feledésbe merült. A negatív reálkamatláb adóztatása kifejezetten rossz hatású, gyengíti a megtakarítási hajlandóságot, ezzel együtt a vállalati beruházások növekedését is, végül is visszatartja a gazdaság élénkülését.

¹⁴ Az összefüggést könnyű megérteni. Ha a belső kamatlábszint emelkedik, a pénzbefektetők érdeklődése megnő a forintban denominált értékpapírok iránt. Ezek tulajdonosa korábrinál nagyobb hozamot biztosít, és a papírok keresletével együtt a forint iránti kereslet is nő. Ezért a forintárfolyam nagyobb lesz. Ha a hozam tartósan is magasabb, a forintárfolyam is tartósan magasabb marad. (Persze mindig gondolni kell arra, hogy a különböző valutákban történő pénzbefektetések kockázata eltérő, ezért a hozamoknak eltérő nagyságú kockázati prémiumot is tartalmazniuk kell). Most mindig arra kell gondolni, hogy a kockázati prémiumot leszámítva is eltérők lehetnek a hozamok, illetve eltérő mértékben változhatnak az árfolyamok ez utóbbi változástól függően növekszik vagy csökken. Ezt az összefüggést nem könnyű kimutatni. Gyakran egyszerre azonos irányban változnak az árfolyamok egy egész régióval szemben azonos módon változik. Ezért lehet, hogy e régióval szemben egy adott ország érvényes kamatlábszintje nő ugyan, mégis csökken a pénzügyi árfolyama: az egész régióval szemben a pesszimista megítélés válik egy ideig meghatározóvá. Vagy más régiók, más és nagy országok megítélése hirtelen feljavul, ezért a nagyobb és biztos haszonra vadászó pénztörek oda áramlanak, és pénztöke-kiáramlás történik az előbb említett régióból.

A sok bonyolító tényező közül ki kell emelni kettőt, ezek a forintárfolyam alakulása szempontjából jelenleg nagyon lényegesnek tekinthetők. Az egyik: a pénztőke nem mindig a nagyobb hozamra (kamatra) vadászik, hanem az értékpapírok árfolyamváltozásából nyerhető különbözeti nyereségre is. Ha például a jegybank lényegesen csökkenti az alapkamatlábát, hamarosan csökkenhet az általános kamatlábszínvonal, de persze, nem a meglévő értékpapír-állomány alapján ténylegesen fizetett kamatok összege. A már meglévő értékpapír-állomány nagyrészt fix kamatozású. A hozamok úgy csökkennek, hogy a papírok árfolyama nő meg, ehhez viszonyítva esik a számítható hozam. A papírok árfolyam-növekedése jelentős lehet. Ha a spekuláns pénztulajdonos mindjárt az árfolyam-emelkedés elején vásárol értékpapírt, azt később nagy haszonnal adhatja el. Először az ilyen vásárlások kerülhetnek túlsúlyba, így a kamatlábsökkentést paradox módon az adott ország valutájának, például a forintnak az árfolyam-növekedése követheti! Mintha nem volna igaz, hogy a kamatlábsökkentés maga, az adott ország pénzének árfolyamcsökkenésével jár. Pedig az összefüggés igaz! Nem kell soká várni, és a pénz árfolyamcsökkenése bekövetkezik. Amint az adott papírok árfolyamnövekedése kifulladás, a hossz helyett bész következik, a papírokat és a forintot a spekulánsok eladják, és a forintárfolyam esik.

A másik összefüggés: különösen kis országban mindig gondolni kell arra, hogy a valutaárfolyam nem lehet független azok belső vásárlóerejétől. Ezt mindig hangsúlyozta a vásárlóerő-paritás elmélete. Persze a vásárlóerő-arány nem szoros árfolyam meghatározó. De azok a tényezők, amelyeknek alapján a banki és tőzsdei elemzők értékelést adnak például a forintárfolyam adott, és várható napi és heti, vagyis rövid időszakos változásairól, teljesen alkalmatlannak arra, hogy megmagyarázható legyen, mi az oka annak, hogy például az euró 270-szer annyit ér, mint a forint. A kamatlábak összehasonlításával itt nem megyünk semmire, ez legfeljebb viszonylag tartósabban fennálló eltérést magyarázhat a vásárlóerő-paritáshoz képest, ugyanúgy, mint hosszabb-rövidebb ideig az egyéb tényezők. Itt már nem nélkülözhető a vásárlóerő-arányok vizsgálata. A nagy országok viszonylatában sem! És ennek igen nagy a gyakorlati jelentősége!

Ha például azt nézzük, hogy a forintárfolyam a mélypontot jelentő 1 euró = 315 forint árfolyamhoz képest mennyire fog javulni, és nem ringatjuk magunkat álmokban, nem várhatjuk, hogy 1 euró = 250 forint (pláne 230 forint) szintig erősödik majd. Akkor sem, hogy egy ideig a kamatlábsökkentést a forint árfolyam-növekedése kíséri. Nem reális a 250 HUF/EUR árfolyam, ennél lényegesen alacso-

nyabb szintű lesz, mert a vásárlóerő-arányok hatása bár nem zavarok nélkül, de végül is érvényre jut. Hiába szeretnék jó néhányan kihajítani az ablakon. A kis és nagy országok valutaárfolyamának alakulásáról értékes fejtegetést ad Hall, R. E. – Taylor, J. B. (2003)

¹⁵ Korábban utaltunk a késés problémájára. Természetesen itt is jelentkezik ez a gond, de a kamatlábsökkentést, és ezen az alapon a később ugyancsak bekövetkező forintárfolyam-esést az élénkülés előbbutóbb követi.

A forintárfolyam csökkenésének nálunk külön is fontos szerepe volna. A gazdasági és pénzügyi válság kibontakozása előtt a forint eléggé túlértékelte vált. Magyarországon az euróövezetbe képest 2000–2001-től napjainkig a fogyasztói árszínvonal mintegy 30 százalékkal nőtt gyorsabban. A gyors belső árnövekedésnek az infláció volt a legfontosabb tényezője. Ha a forint 2000–2001-ben nem volt mélyen alulértékelt, mára biztosan túlértékelte vált. Ha ez így marad, visszatartja a kis- és közepes vállalatok exportját, és fékezi az élénkülést.

¹⁶ A forintárfolyam 2000–2001-ben HUF/EUR 250–255 szinten tartózkodott. Azóta, 2008-ig az eurózónában a fogyasztói árszint 20 százalékkal, hazánkban 58 százalékkal emelkedett. Vagyis, az árszint nálunk 32 százalékkal nőtt gyorsabban jórészt a tartósan nagyarányú államháztartási deficit, és a gyors nominálbér növekedés miatt. Ha a 32 százalékkal gyorsabb ár-emelkedésnek csak a felét tulajdonítjuk az inflációnak, akkor is legalább 290 forintot kellene érnie egy eurónak. A 280–290 forint-euró sáv egyáltalán nem tekinthető túlzottnak, illetve pesszimistának.

¹⁷ Ha a jegybank a forintárfolyam védelmében tartózkodna a kamatcsökkentéstől, akkor is, ha ezt a csökkenő kockázati felár lehetővé tenné, nagyon kedvezőtlen helyzet állna elő. Hátrányos helyzetbe kerülne a kkv-szektor, amin csak a részükre biztosított kedvezményes hitelfeltételekkel lehetne segíteni. Ennek fedezetét az államháztartásnak kellene biztosítani, ami az egyensúlyi helyzetet rontaná, vagy forrásokat kellene elvonni más fontos feladatok, köztük beruházások teljesítése elől. Ha egyszer a termelők állami támogatására kerül sor, annak mértéke mindig kevésnek bizonyul. A támogatások gazdaságos felhasználását nehéz vagy nem lehet biztosítani. A támogatások elosztása külön súlyos gond, az ellenőrzés is forrásokat emészt fel, nagy adminisztrációs költséggel járna. Mindig sokba kerül a kézi vezérlés, mert késedelmes, túl bonyolult, részrehajlással jár, emellett akarva akaratlanul teret ad a korrup-

ciónak. Nem hatékony vállalatok is részesülnének a támogatásból olyanok, amelyeket inkább felszámolni kellene.

- ¹⁸ A termelés, a beruházások és megtakarítások, valamint az export között folytonos igazodási folyamat figyelhető meg, és ez természetesen nemcsak a recesszió idején tölt be fontos szerepet. Vegyük azt az időszakot, amikor a gazdasági növekedés nagyjából egyenletes; ugyanis teljesen egyenletes, kiegyensúlyozott gazdasági növekedés nem létezik. Mindig vannak szándékolt megtakarítások, amelyeknek a GDP-hez viszonyított aránya sohasem változatlan. Ha a gazdaság valamilyen növekedési pályán van, a szándékolt megtakarítások abszolút nagysága növekvő. Ugyanez mondható a szándékolt beruházások és az export alakulásáról is. Eközben elsősorban a szándékolt megtakarítások és beruházások közti igazodás az igazán lényeges folyamat! Ha a gazdaság rajta van egy növekedési pályán, akkor mind a megtakarítások, mind a szándékolt beruházások nagysága növekvő, így komoly baj nem lehet. Ha e kettő egyensúlyban van, zárt gazdaságban máris fennáll az egyensúlyi állapot, mert ekkor az aggregált keresletnek adott árakon folyamatosan is pont akkorának kell lennie, mint az aggregált kínálatnak. Ez *ex ante* és *ex post* is így volna! Azonban a kettő soha nem egyezik meg pontosan egymással. Ha a szándékolt megtakarítások összege a nagyobb, kisebb mértékű értékesítési nehézségek léphetnek fel, emiatt valamivel lassabban fog emelkedni a termelés, vagy az árszint nő lassabban, esetleg az export nő gyorsabban. Ez az igazodás folyamata. Megnyilvánulhat a gazdasági növekedés lassulásában vagy gyorsulásában, átmenetileg. Ha éppen a szándékolt beruházások a nagyobbak, az aggregált kereslet kezd gyorsabban növekedni, gyorsulhat az infláció, ha pedig vannak szabad kapacitások, átmenetileg gyorsabb lehet a növekedés. Emelkedhet a reálkamatláb, és később fékeződhet a beruházások növekedése. Vagyis mindig vannak kilengések, ezekkel együtt folyamatosan változik a beruházások és megtakarítások aránya, ingadozás figyelhető meg a gazdasági növekedés ütemében. De időbeni átlagban, a recesszió kívüli időben, a beruházások és megtakarítások – *ex post* – egyensúlyba kerülnek. Anélkül, hogy a gazdaság teljesítménye abszolút értelemben esne. A mindig megfigyelhető rövid időszakos termelési ingadozások hátterében részben ez az igazodási folyamat áll.

Más a helyzet, amikor recesszió van! A beruházási hajlandóság ilyenkor nagyon alacsony szintű. Ha ekkor következik be a szándékolt megtakarítások jelentősebb növekedése, mondjuk a kiadáscsökkenéssel egy időben végrehajtott adócsökkentés miatt

a beruházásnövekedés elmarad, világméretű recesszió idején az export sem növelhető, ezért a további termelést csökkenés elkerülhetetlen. Ekkor már nem kismértékű az aránytalanság! Ekkor a várakozások pesszimisták! Az államháztartás arányának lejjebb szorítása ekkor nem megy a válság mélységének további növelése nélkül. A beruházások és megtakarítások egyensúlya végül is létrejön, de jelentős termeléses árán! De, ami igaz recesszió idején, nem érvényes az élénkülés szakaszában. Ekkor már bele lehet kezdeni az államháztartás karcsúsításába, sőt, ez ilyenkor már ajánlatos is.

- ¹⁹ Ezt a fejlett tőkés országok, köztük az USA gazdaságát vizsgálva szemléletesen mutatták be: Musgrave, R. A. és Musgrave, P. B. (1987)

²⁰ „A zárt gazdaságra szerkesztett neoklasszikus növekedési modellben a megtakarítási ráta az exogén változó, és egyenlő a beruházásnak az outputhoz viszonyított arányával. A magasabb megtakarítási ráta növeli az output per foglalkoztatott munkaerő steady state színvonalát és ezáltal emeli a növekedés ütemét a GDP egy adott induló értékéhez képest (...) Azonban valószínű, hogy fordított ok és okozati kapcsolatnak van itt jelentősége.” Barro, R. J. – Sala-I-Martin, X. (1997) 32–33. oldal

²¹ Persze az „első lökés” jelentőségében hívők mondhatják: idővel a deficit nagysága csökken, és így a növekedési potenciál nem lesz kisebb. De a csökkenő deficit is fékező tényező, amely hátráltat annyit, amennyi az első lökés által a multiplikatorkhatáson keresztül nyerhető. Felesleges tehát a deficitnövekedésbe belekezdeni. Ráadásul mindig nehéz a költségvetési politikában fordulatot végrehajtani. Nagy a csábítás, hogy a kiadások növekedését emiatt ne fogjuk vissza, vagy azokat ne növeljük lassabban a bevételek növekedéséhez képest. Mindig sokkal könnyebb a deficitet megnövelni, mint a nagyra nőtt deficitet később alacsonyabb szintre szorítani.

²² Ehhez hozzá kell tenni: a beruházás aránya növelhető úgy is, hogy ez kényszermegtakarítással jár együtt. Ekkor is nő a megtakarítások nagysága olyan mértékben, mint a beruházásoké. Egyszerűen a következőről van szó. Mondjuk, ösztönzik a beruházásokat igen olcsó hitellel, a gyorsított leírások széles körű és nagyvonalú engedélyezésével, beruházási adóhitelekkel. Emiatt a beruházások gyorsan nőnek, és az aggregált kereslet is gyorsabban nő az aggregált kínálatnál, ha adott árakon számolunk. De az infláció is gyorsulni kezd, gyorsabban, mint ahogyan a nominális bérek emelkednek. Vagyis a reálbérek növekedése lassul, esetleg megáll, sőt csökken.

Ezért a vállalati profitok aránya növekedni kezd, és ebből, valamint a folyamat elején az olcsó hitellel, valamint a kedvezményes kamatlábak segítségével, finanszírozni lehet a nagyobb arányú beruházásokat. Végül is, a nagyobb vállalati profit egymaga elegendő lehet a növekvő beruházások finanszírozására: a nagyobb profit miatt nagyobb a vállalati megtakarítás. Ez nem szándékolt, hanem kényszermegtakarítás. A megtakarítás a vállalatok, de főként a háztartások részéről nem volt szándékolt. Tulajdonképpen a háztartási szektor a megtakarító, mert a háztartások fogyasztása esik kényszerűen vissza. A sajátosság ugyanakkor az, hogy a megtakarítás nem ott jelentkezik, ahol a fogyasztás kényszerűen visszaszorult, hanem a vállalatoknál.

A kényszermegtakarításnak itt leírt módja azonban nem érvényesíthető, ha az infláció csökkentésének prioritása van. Ez a helyzet Magyarországon, és lényegében Európában is a következő években.

²³ Itt példának hozható fel Kína, amely már hosszú idő óta mindegyik más gazdaságnál gyorsabb növeke-

dést mutat fel. Itt egyedül az állótőke-beruházások aránya 40–41 százalékot ér el évek óta a GDP-hez viszonyítva. Az exporttöbblet aránya a GDP-hez képest éveken át 2–3 százalék közt van. A fix tőke-beruházások nem tartalmazzák a készletképzést. Tetemes arányúak a védelmi kiadások, az úrkutatás költségei. Mindent összevetve, a GDP-nek legfeljebb a fele mehet csak fogyasztásra, amiben a gazdagok fogyasztása is benne van. Ha számolunk az erőteljes jövedelmi polarizációval is, kiszámítható, hogy a lakosság nagy részének mennyi jut ott, ahol – összehasonlítva árákon számolva – az egy főre jutó GDP nagysága mintegy 28 százaléka a magyarénak, az egy főre jutó fogyasztásé pedig 18–19 százaléka. A pozitív oldalon viszont az egyelőre gyors növekedés áll Kínában. Kérdés, vállalnánk-e mi a 8–10 százalékos növekedéssel szembenálló „költségeket”, tudván azt is, hogy az ütem előbb-utóbb ugyanúgy a töredékére fog esni, mint Európában az íreké vagy a Távol-Keleten a japánoké. Az adatok forrása: OECD. Konkrét elemzés olvasható Kína gyors gazdasági növekedéséről: Csaba L. (2006)

IRODALOM

- BARRO, R. J. – SALA-I-MARTIN, X. (1997): *Economic Growth, McGraw-Hill, Inc.*
- BARRO, R. J. (1989): *Modern Business Cycle Theory, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts*
- BAUMOL, W. J. – BLINDER, A. S. (1979): *Economics, Principles and Policy, New York, Harcourt Brace Jovanovich*
- BROWN, E. C. (1956): *Fiscal Policy in the Thirties, A Reappraisal, American Economic Review, December*
- CASE, K. E. – FAIR, R. C. (1996): *Principles of Macroeconomics, Fourth Edition, International Edition*
- CSABA L. (2006): *A felemelkedő Európa, Budapest, Akadémiai Kiadó*
- DORNBUSCH, R. – FISCHER, S. (1994): *Macroeconomics, International Edition, Sixth Edition*
- ERDŐS T. (2009): *Válságkezelés Magyarországon, Pénzügyi Szemle, 2–3. szám*
- HALL, R. E. – TAYLOR, J. B. (2003): *Makroökönómia, Elmélet, gyakorlat, gazdaságpolitika, Budapest, KJK Kerszöv*
- KAREKEN, J. – SOLOW, R. (1963): *Lags in Monetary Policy, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall*
- KEYNES, J. M. (1965): *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete, Budapest, KJK*
- LUCAS, R. E. (1981): *Studies in Business Cycle Theory, Cambridge, Mass, MIT Press*
- MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVE, P. B. (1987): *Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, International Editions*
- European Central Bank (2009): *Statistics, Pocket book, October*
- Eurostat (2009): *Government Finance Statistics, Data 1996–2008*

Pulay Gyula

Hatékony-e a megváltozott munkaképességűek támogatási rendszere?

A magyar állambáztartás 2008-ban 631 milliárd forintot költött az aktív korú személyek rokkantsági nyugdíjának és 94 milliárd forintot az egészségkárosodott személyek szociális járadékainak finanszírozására. A kettő összege a GDP 2,9 százalékanak felel meg. Ha a rokkantság, illetve egészségkárosodás miatt a munkából kieső közel 700 ezer ember dolgozott volna és fele olyan mértékben járult volna hozzá a termeléshez, mint a többi 3,7 millió foglalkoztatott, akkor ez a magyar GDP-t közel 10 százalékkal növelte volna meg. Természetesen minden egészségkárosodott személy nem állítható munkába, a számok mégis jól illusztrálják, mekkora kiadást, illetve jövedelemkiesést okoz az, hogy a megváltozott munkaképességű személyek¹ többsége nem dolgozik, hanem passzív ellátásra szorul. Következésképpen a megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszerét akkor tekinthetnénk társadalmi-gazdasági szempontból hatékonynak, ha az eredményesebben szolgálná a foglalkoztatást és kisebb hányadot kellene jövedelempótlásra fordítani.

A nemzetközi összehasonlítások azt mutatják, hogy ez egyáltalán nem lehetetlen. Az Európai Unió élenjáró tagállamaiban az aktív korú megváltozott munkaképességű személyek 40 százaléka dolgozik. Magyarországon ez az arány a KSH 2008. IV. negyedéves végrehajtott felmérése szerint 23,0 százalék (lásd 1. tábl-

ázat). E mögött az óriási különbség mögött számos tényező meghúzódik. Az egyik ezek közül az, hogy a különböző támogatások nem ösztönzik a munkáltatókat a megváltozott munkaképességű személyek nagyobb arányú foglalkoztatására. Ezen állítás bizonyítása érdekében előbb azt próbáljuk meghatározni, hogy milyen elvekre kellene épülnie egy ösztönzőbb rendszernek, majd azt vizsgáljuk, hogy a magyar rendszer megfelel-e ezen elveknek.

MIKOR ÉRI MEG MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰ DOLGOZÓKAT FOGLALKOZTATNI?

Megváltozott munkaképességű személyeket két esetben éri meg a munkáltatónak alkalmaznia. Az első eset az, amikor a megváltozott munkaképességű személy a foglalkozási rehabilitációját (képzés, felkészítés, begyakorlás) követően az ép munkavállalókkal azonos értékű munkát tud végezni anélkül, hogy ez a munkáltatónak többletköltséget okozna. A második esetben ez a feltétel nem teljesül, de a megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása miatti kisebb termelékenység, magasabb költséget az állami támogatás kompenzálja.

A két eset megkülönböztetése azért fontos, mert az állam részéről eltérő kezelést igényel-

A MEGVÁLTOZOTT ÉS A VÁLTOZATLAN MUNKAKÉPESSÉGŰ SZEMÉLYEK FOGLAKOZTATÁSI HELYZETÉNEK JELLEMZŐI

(2008. IV. negyedév)

Jellemzők	Megváltozott munkaképességű	Változatlan munkaképességű
Aktivitási ráta (%)	27,4	72,7
Foglalkoztatási ráta (%)	23,0	67,3
Munkanélküliségi ráta (%)	16,3	7,4

Forrás: Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek, 2008; KSH, 2009, 63. oldal adatai alapján

nek. Az első esetben elegendő magát a rehabilitációs folyamatot segíteni, támogatni. Annak sikeres befejeződése után azonban nincsen szükség további állami szerepvállalásra, sőt az még hátráltathatja is a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkozási integrációját, mivel a munkáltató a támogatás megszerzésében és nem a minél teljesebb rehabilitációban lesz érdekelt. A második esetben a sikeres rehabilitációt követően is csak folyamatos állami támogatás révén tartható fenn az integrált foglalkoztatás. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a foglalkozási rehabilitáció mindkét esetben befejeződött. A második esetben is javítani lehetett a megváltozott munkaképességű személy foglalkoztathatóságát, munkateljesítményét, de fogyatékoságának, egészségkárosodásának súlyossága és a szóba jöhető munkakörök behatároltsága következtében rehabilitációs munkakörében sem lesz képes az ép munkavállalókkal teljesen azonos hatékonyságú munkára. Fel kell ezért tennünk a kérdést, *mi a célja a foglalkozási rehabilitációnak, azaz mit tekinthetünk sikeres foglalkozási rehabilitációnak?*

Úgy ítéljük meg, hogy a fogyatékoság, illetve az egészségkárosodás jellegétől függően a foglalkozási rehabilitáció többféle szintjének elérését is célul lehet kitűzni. Az elérendő rehabilitációs szinteket két dimenzió mentén célszerű megkülönböztetni. Az első dimenzió a munka termelékenysége, azaz annak eldöntése, hogy a megváltozott munkaképességű személy a megfelelő felkészítés és begyakorlás után ké-

pes-e az adott munkakörben az ép munkavállalókkal azonos termelékenységgel dolgozni vagy azok termelékenységétől kisebb, vagy nagyobb mértékben elmarad. A másik dimenzió a munkavégzés önállósága, az hogy a megváltozott munkaképességű személy külön segítség nélkül képes-e munkáját végezni, vagy pedig a munkavégzéséhez rendszeres, illetve rendszeres és nagymértékű segítségre szorul. Mindezt egy táblázatba rendezhetjük (lásd 2. táblázat). E két dimenzió kiválasztása azért is célszerű, mivel az Európai Bizottságnak az állami támogatásokat szabályozó rendelete² is e két dimenzió mentén teszi lehetővé a megváltozott munkaképességű személyek integrált foglalkoztatásának folyamatos támogatását: az egyik az alacsonyabb termelékenységet kompenzáló bértámogatás, a másik a munkahelyi segítő személy foglalkoztatási költségeinek megtérítése.

A 2. táblázatban foglaltak alapján a támogatása szempontjából a sikeres rehabilitációnak három alapesetét célszerű megkülönböztetni.

▶ **A teljes rehabilitációt,** amikor a megváltozott munkaképességű személy a rehabilitáció sikeres befejezése után további segítség nélkül az egészségesekkel azonos termelékenységű munkát tud végezni. Ez azt jelenti, hogy a teljes rehabilitáció esetén e személy további foglalkoztatása rendszeres támogatást nem igényel.

▶ **A részleges rehabilitációt,** amikor a megváltozott munkaképességű személy normál mun-

A SIKERES FOGLALKOZÁSI REHABILITÁCIÓ LEHETSÉGES SZINTJEI

A termelékenység szintje, a munkavégzés önállósága	A megváltozott munkaképességű dolgozó termelékenysége az épekhez képest		
	Egyenértékű	Kissé elmarad	Jelentősen elmarad
Önálló munkavégzésre képes	Teljes	Teljes	Részleges
Rendszeres, de kismértékű segítséget igényel	Teljes	Részleges	Védett foglalkoztatás
Rendszeres és nagymértékű segítséget igényel	Részleges	Védett foglalkoztatás	Védett foglalkoztatás

körülmények között tud dolgozni, de a rehabilitáció sikeres befejezése után is rendszeres segítséget igényel a munkavégzéshez és csak az egészségeseknél alacsonyabb termelékenységű munkát képes végezni. Ez azt jelenti, hogy *a sikeres rehabilitáció ellenére e személy további foglalkoztatásához rendszeres támogatásra van szükség.*

▶ A *védett foglalkoztatást* igénylő rehabilitációt, amelynek során megváltozott munkaképességű személyt alkalmassá tették egyszerűbb munkák elvégzésére, de fogyatékosága, illetve az egészségkárosodás súlyossága miatt csak védett környezetben és az átlagostól elmaradó termelékenységgel tud dolgozni. *E személy további foglalkoztatásához a sikeres rehabilitáció ellenére rendszeres támogatásra és védett munkakörülményekre (ezeknek is vannak fokozatai) van szükség.*

A teljes, a részleges és a védett foglalkoztatást igénylő foglalkozási rehabilitációnak megkülönböztetése és támogatási következményeinek egyértelművé tétele *aláhúzza a rehabilitáció minőségének fontosságát. Ebben az összefüggésben kulcskérdéssé válik annak a munkakörnek a megtalálása, illetve kialakítása, amelyben a megváltozott munkaképességű személy teljes értékű munkára képes.* (Munkájának termelékenysége eléri az egészséges munkavállalók átlagos termelékenységi szintjét.) Az esetek egy részében azonban a megváltozott munkaképességű személy (megmaradt) képességei és a szóba jöhető munkakörök követelményei nem egyeznek teljesen.

Ezért fontos feladat *a munkakörök illesztése a megváltozott munkaképességű személyek képességeihez.*

Az ismertetett vállalat-gazdaságtani megközelítésből a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatására nézve a következő következtetések adódnak.

▶ A munkáltatóknak technikai segítségre (szakmai szolgáltatásra) lenne szükségük ahhoz, hogy munkahelyeiket, illetve munkaköreiket az alkalmazni kívánt megváltozott munkaképességű dolgozó munkaképességéhez, személyes igényeihez alakítsák, illetve igazítsák.

▶ A rehabilitációs szakaszban (felkészítés, begyakorlás), ameddig a megváltozott munkaképességű munkavállaló teljesítménye nem éri el a tőle elvárható szintet, a munkáltatót jelentős támogatásban szükséges részesíteni.

▶ A rehabilitációs szakasz végén értékelni kellene a rehabilitációt a következő szempontok szerint.

- Szakmailag sikeres volt-e a rehabilitáció?
- Teljes, részleges vagy továbbra is védett foglalkoztatást igénylő rehabilitáció valósult-e meg?
- A megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása milyen további támogatást, szolgáltatást igényel?

▶ Az ismertetett értékelés alapján lehetne dönteni arról, hogy a munkáltató a megváltozott munkaképességű munkavállaló további foglalkoztatásához milyen támogatásokat, szolgáltatásokat vehet igénybe.

AZ INTEGRÁLT FOGLALKOZTATÁS ELŐNYBEN RÉSZESÍTÉSÉNEK CÉLSZERŰSÉGE

A 2. táblázatból látható, hogy sikeres rehabilitáció után csak az esetek egy részében van szükség a megváltozott munkaképességű dolgozók védett foglalkoztatására. A munkakörök bőségét kínáló integrált foglalkoztatás esetén sokkal nagyobb az esély a teljes vagy a részleges rehabilitációra, mint a szűk munkakörválasztékot kínáló védett foglalkoztatásnál. A megváltozott munkaképességű személyek integrált foglalkoztatás mellett nagyon komoly foglalkoztatáspolitikai és gazdasági érvek is szólnak. Vizsgáljuk meg, melyek ezek!

▶ A védett foglalkoztatás révén még jó esetben is legfeljebb néhány tucat munkakört lehet megváltozott munkaképességű személyek számára felkínálni, míg az integrált foglalkoztatás elvileg a létező munkakörök teljes választékát nyújtja. Következésképpen az egyes megváltozott munkaképességű személyek számára a teljes értékű munka lehetőségét nyújtó munkaköröket sokkal könnyebb megtalálni, illetve kialakítani a nyílt munkaerőpiacon, mint a védett foglalkoztatást biztosító szervezetekben.

▶ Egy-egy földrajzi területen egyáltalán nincsenek védett foglalkoztatók, másutt egy-két védett foglalkoztató működik, korlátozott kapacitással és munkakörkínálattal. Következésképpen a megváltozott munkaképességű személyek széles köre számára a védett foglalkoztatás nem vagy csak jelentős többletköltséggel érhető el.

▶ A védett foglalkoztatás egy megváltozott munkaképességű munkavállalóra jutó (fajlagos) költsége lényegesen magasabb, mint az integrált foglalkoztatásé. Sok fogyatékos ember egyidejű foglalkoztatása jelentős többletfeladatot és többletköltséget okoz az irányításban, az adminisztrációban, a fogyatékos dolgozók szállításában és a fogyatékos munkavállalóknak nyújtandó szolgáltatásokban.

▶ A védett foglalkoztatást megvalósító szerve-

zetek gyakran korszerűtlen technológiával, alacsony árfekvésű termékeket állítanak elő. Ez egyfelől annak a következménye, hogy tökeszegények. Másfelől viszont eleve kézimunka-igényes termékeket kell munkaigényes technológiával előállítaniuk, hiszen így tudnak minél több megváltozott munkaképességű személy számára munkahelyet biztosítani. E termékszerkezet és technológia révén viszont az alacsony bérszínvonalú távol-keleti országok termékeivel kell versenyezniük. Az így elérhető nyomott árak mellett csak nagyon jelentős állami támogatás mellett képesek gazdaságosan üzemelni.³ Ezzel szemben a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás esetén a megváltozott munkaképességű személyeket nyereségesen gazdálkodó munkáltatók alkalmazzák, amelyek napi gazdasági tevékenységükhöz nem szorulnak folyamatos állami támogatásra.

A MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰEK FOGLALKOZTATÁSÁNAK RENDSZERE

A felsorolt követelmények ismeretében két kérdés merül fel. Az első, hogy Magyarországon a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása mennyire épül az integrált és mennyiben a védett foglalkoztatásra. A második, hogy a foglalkoztatás támogatásának szabályai mennyire veszik figyelembe azt, hogy a sikeres foglalkozási rehabilitációnak különböző szintjei vannak. E két kérdés megválaszolása érdekében előbb röviden bemutatjuk a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának hazai rendszerét, az ehhez igénybe vehető támogatásokat, majd összevetjük, hogy a jelenlegi rendszer mennyiben felel meg a korábban felvázolt követelményeknek.

A rendszer főbb jellemzői, ellentmondásai

Magyarországon a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása több formában is megvalósulhat. Ezek egy része úgynevezett

integrált foglalkoztatás. *Integrált foglalkoztatás* alatt azt értjük, ha a megváltozott munkaképességű munkavállaló olyan munkahelyen dolgozik, ahol munkatársai döntő többsége nem megváltozott munkaképességű. Az integrált foglalkoztatás megvalósulhat úgynevezett akkreditált munkáltatónál és akkreditációval nem rendelkező munkáltatónál is. Az integrált foglalkoztatás ellentétje a védett foglalkoztatás, illetve a szociális intézményi foglalkoztatás.

Védett foglalkoztatás esetén a munkáltató a piacon értékesíthető tevékenységet végez, és ehhez a tevékenységhez jelentős részben⁴ megváltozott munkaképességű embereket alkalmaz, a munkakörülményeket és munkafeltételeket a megváltozott munkaképességűek speciális igényeihez igazodva alakítja ki.

Szociális (intézményi) foglalkoztatás esetén a munkáltató szociális intézmény, a foglalkoztatottak szociális gondozásra szoruló személyek és a foglalkoztatás elsődleges célja maga a rehabilitáció és nem piacon gazdaságosan értékesíthető termékek előállítására. A magyar jogi szabályozás egy negyedik foglalkoztatási formát is ismer, a *védett szervezeti foglalkoztatást*, amely egyfajta átmenet a védett foglalkoztatás és a szociális (intézményi) foglalkoztatás között. A továbbiakban röviden áttekintjük az egyes foglalkoztatási formák főbb jellemzőit.

Az akkreditált munkáltatónál történő foglalkoztatás

Magyarországon 2005 novemberétől bevezetésre került a munkáltatók akkreditálásának rendszere.⁵ Ennek lényege az, hogy a megváltozott munkaképességű dolgozókat foglalkoztató gazdálkodó szervezetek, civil szervezetek, egyéni vállalkozók csak akkor kaphatnak e foglalkoztatáshoz költségvetési támogatást, ha akkreditáltatják magukat. Az akkreditáció tanúsítja, hogy a munkáltató

- rendelkezik azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják az egészségkárosodással élő és fogyatékos szemé-

lyek egészségi állapotának és fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben megvalósuló foglalkoztatását, és

- tevékenységével elősegíti a munkavállalók képességeivel elérhető legmagasabb szintű foglalkoztatás megvalósítását.

Az akkreditációs eljárás arra is alkalmas, hogy megkülönböztesse a fogyatékos emberek védett (félig védett) foglalkoztatására alkalmas munkáltatókat, azoktól, akik az integrált foglalkoztatás feltételeit teremtették meg. A végleges akkreditációs tanúsítványnak három típusa létezik. Az alaptanúsítvány igazolja, hogy a munkáltató a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatására irányadó alapvető akkreditációs követelményeknek megfelel, azaz *akkreditált foglalkoztató*. A rehabilitációs tanúsítvány a munkáltatót *rehabilitációs foglalkoztatónak* nyilvánítja. A kiemelt tanúsítvány a munkáltatót *védett foglalkoztatónak* minősíti. A hazai jogszabályok már az alaptanúsítvány megszerzéséhez is komoly követelményeket állítanak, a rehabilitációs és a kiemelt tanúsítvány megszerzése pedig jelentős befektetéseket, illetve folyamatos többletkiadásokat tesz szükségessé. *Az akkreditált munkáltatók közül csak az alaptanúsítvánnyal rendelkező munkáltatónál történő munkavégzés minősíthető integrált foglalkoztatásnak.* A 3. táblázatban bemutatjuk, hány munkáltató és milyen szintű akkreditációs tanúsítványt szerzett, valamint hogy ezek a munkáltatók milyen szervezeti formában működnek.

A 3. táblázatból látható, hogy a rehabilitációs foglalkoztatók és a védett foglalkoztatók száma viszonylag magas. Összességében majdnem 250 szervezet valósít meg védett, illetve félig védett foglalkoztatást.⁶ Ezzel szemben az akkreditált és integrált foglalkoztatást folytató munkáltatók száma alacsony: még négyszerese sincs a nem integrált foglalkoztatást biztosító munkáltatók számának. Ráadásul az alaptanúsítvánnyal rendelkező munkáltatók között viszonylag sok az olyan alapítvány, egyesület,

**AZ AKKREDITÁLT MUNKAADÓK SZÁMA SZERVEZETI FORMÁNKÉNT
ÉS AKKREDITÁCIÓS SZINTEK SZERINT**

(2008. július 9-i állapot)

Szervezeti forma, a tanúsítvány szintje	Egyéni váll.	Bt.	Kft., Kkt.	Kht.	Rt.	Szövet- kezet	Alapít- vány	Egye- sület	Összesen
Alap	157	102	414	17	42	11	67	103	913
Rehabilitációs	2	15	104	10	7	1	5	5	149
Kiemelt	–	2	74	16	1	1	1	2	97
Összesen	159	119	592	43	50	13	73	110	1 159

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

amely fogyatékos emberek érdekében működik, és érdekvédelmi, szolgáltatói tevékenységre alkalmaz egy-egy sorstársat. E törekvés mindenképpen pozitív, de nem tekinthető a hagyományos értelemben vett nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásnak.

Az akkreditált szervezetek összetételének alakulása alapján az a következtetés adódik, hogy az akkreditáció jelenlegi rendszere csak kevésbé alkalmas az integrált foglalkoztatás elősegítésére. Az akkreditációs tanúsítvány megszerzésének és megőrzésének feltételei szigorúak (sokszor életszerűtlenek) és bürokratikusak, ezért a nyílt munkaerő-piaci munkáltatók kevésbé érdekeltek az akkreditációs tanúsítvány megszerzésében. Ennek az állításnak nem mond ellent az a tény, hogy az akkreditált munkáltatók száma emelkedik: 2008 végéig már 1560 szervezet kapott akkreditációt. Ezen belül azonban közel megduplázódott a kiemelt tanúsítvánnyal rendelkező szervezetek száma. Az akkreditációs rendszer tehát inkább a védett foglalkoztatás irányába mozdítja el a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását.

A védett szervezeti szerződéssel folytatott foglalkoztatás

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően a megváltozott munkaképességű dolgozókat nagy létszámban foglalkoztató célszervezetek a megváltozott munkaképes-

ségű munkavállalók bére 360 százalékának megfelelő dotációt kaptak.⁷ EU-taggá válásunkat követően azonban Magyarországnak is alkalmaznia kellett az Európai Közösség idevonatkozó rendeletét, amely csak nagyságrenddel kisebb támogatási intenzitást tett lehetővé. Ezért kialakítottak olyan támogatási formát, a rehabilitációs költségtámogatást, amely a túlnyomóan szociális elemekkel jellemezhető foglalkoztatáshoz kapcsolódik, és ily módon nem tartozik a közösségi rendelet hatálya alá. Nem kell ugyanis alkalmazni a versenykorlátozás tilalma érdekében született közösségi normákat, ha a támogatás szociális jellegű intézkedés. Rehabilitációs költségtámogatásra azok a közhasznú szervezetek szerezhetek jogosultságot, amelyek pályázati eljárás alapján védett szervezeti szerződést kötöttek az egészségi állapotuk, illetve fogyatékoságuk jellege miatt a nyílt munkaerőpiacon nem foglalkoztatható személyek foglalkoztatására.

Nem akkreditált munkáltatóknál történő integrált foglalkoztatás

A 3. táblázat adataiból nyilvánvaló, hogy a magyar munkáltatók döntő többsége nincs akkreditálva fogyatékos emberek foglalkoztatására. Ezért *ők fogyatékos emberek foglalkoztatása után nem részesülhetnek költségvetési támogatásban.* A munkáltatók egy része, például a költségvetési szervek eleve ki vannak zárva az akkreditáció és a költségvetési támogatás lehetőségéből.

A nem akkreditált munkáltatók a Munkaerő-piaci Alapból részesülhetnek bértámogatásban, ha megváltozott munkaképességű álláskereső vagy rehabilitációs járadékban részesülő személy foglalkoztatását vállalják.

Az integrált foglalkoztatás bővítését szolgálja az az előírás⁸ is, miszerint a legalább 20 főt foglalkoztató munkáltatók létszámuk 5 százalékaig kötelesek megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztatni, ellenkező esetben rehabilitációs hozzájárulást kell fizetniük a Munkaerő-piaci Alapba. Esetükben tehát egyfajta negatív ösztönzés érvényesül. A befizetendő rehabilitációs hozzájárulás összege azonban nem volt olyan magas (2009-ben 177 600 Ft/fő/év), hogy az e munkáltatói kört komoly rehabilitációs erőfeszítésekre ösztönözte volna. Ebben 2010 januárjától lényeges változás történt, mivel a rehabilitációs hozzájárulás mértéke 964 500 Ft/fő/év lett.

Szociális intézményben ellátott fogyatékos személyek intézményen belüli foglalkoztatása

Az intézményi jogviszonyban álló fogyatékos (megváltozott munkaképességű) személy intézményen belüli foglalkoztatását a szociális törvény⁹ és végrehajtási rendeletei¹⁰ szabályozzák. A szociális foglalkoztatásnak két formája létezik: a *munkarehabilitáció* és a *fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás*. Elsősorban a fogyatékos személy meglévő képességei, kora, fizikai és mentális állapota dönti el, hogy számára melyik foglalkoztatási forma az alkalmas. A szociális intézmény a szociális foglalkoztatás keretében foglalkoztatott után pályázati rendszerben támogatást igényelhet. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás elvileg a megváltozott munkaképességű személyek integrált foglalkoztatására történő felkészítést szolgálja, a szabályozásban azonban semmi más olyan elem sincs, amely a szociális intézeteket fogyatékos ellátottjaiknak az integrált foglalkoztatásra való felkészítésében tenné érdekeltté.

A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatási rendszere

Az *adó jogszabályok rendelkezései* alapján az egyéni vállalkozó, valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltató csökkentheti az adózás előtti eredményét, ha megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztat. Az egyéni vállalkozó a vállalkozói bevételt csökkentheti a megváltozott munkaképességű munkavállalónak kifizetett munkabérrel, de havonta legfeljebb a hónap első napján érvényes havi minimálbérrel.¹¹ A társasági adó alanya az adózás előtti eredményt ily módon akkor csökkentheti, ha az adózó által foglalkoztatottak átlagos állományi létszáma az adóévben a 20 főt nem haladja meg.¹²

A *Munkaerő-piaci Alapból* a munkaadó részére megváltozott munkaképességű személy munkaviszony keretében történő foglalkoztatásához a munkabér és járuléka legfeljebb 60 százalékaának megfelelő összegű támogatás nyújtható legfeljebb egy évi, a legalább huszonegy hónapja álláskeresőként nyilvántartott személy foglalkoztatásához legfeljebb kétévi időtartamra.

Emellett pályázati eljárás alapján visszatérítendő, illetve vissza nem térítendő támogatás nyújtható a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatás érdekében

- munkahely létesítéséhez,
- termelő, szolgáltató létesítményeknek a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásával összefüggő átalakításához (beleértve az akadálymentesítést is),
- a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatáshoz szükséges eszközök, berendezések beszerzéséhez, átalakításához,
- a munkahely és munkaeszközök korszerűsítéséhez.

Az *állami költségvetés terhére* rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás, a mun-

kahelyi segítő személy foglalkoztatását szolgáló támogatás, védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatása, valamint rehabilitációs költségtámogatás nyújtható.

A rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás alanyai a megváltozott munkaképességű munkavállalókat munkaviszony keretében foglalkoztató, a Munka Törvénykönyve 73. §-a hatálya alá tartozó munkáltatók lehetnek, akik akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkeznek és teljesítik rehabilitációs foglalkoztatási kötelezettségüket. A munkabér és járulékai összegének 40–100 százaléka állapítható meg bértámogatásként a munkaképesség-csökkenés vagy az egészségkárosodás mértéke, illetve a fogyatékoság ténye szerint differenciáltan legfeljebb 36 hónapra, de a támogatás megállapítása ismételtelhető.

Amennyiben a megváltozott munkaképességű munkavállaló egészségkárosodása vagy fogyatékosága miatt a munkavégzéshez segítő személy közreműködése szükséges, akkor a munkáltató részére megtéríthető a segítségre fordított időre jutó munkabér és járulékainak együttes összege. *A munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához támogatás* a tevékenység folytatásának időtartamára, de legfeljebb 36 hónapra – többször meghosszabbítva ismételtel is – nyújtható.

A védett foglalkoztató részére pályázati rendszer keretében megtéríthetők a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkába járásával összefüggő személyszállítási költségei, valamint foglalkoztatásához, illetve a munkavégzés feltételeinek biztosításához szükséges adminisztrációs és szállítási költségek.

Rehabilitációs költségtámogatás pályázati rendszer keretében annak a nonprofit társasági formában működő munkáltatónak nyújtható, amely kötelezettséget vállal arra, hogy munkaviszony keretében olyan személyek munkavégzését is biztosítja, akiknek – egészségi állapotuk, illetve fogyatékoságuk jellege miatt – nyílt munkaerőpiacon történő foglalkoztatására

nincs lehetőség. Támogatásként a munkáltató által munkaviszony keretében alkalmazott munkavállalók foglalkoztatásához kapcsolódó, a jogszabályban tételesen meghatározott költségek legfeljebb 80 százaléka állapítható meg.

A támogatási rendszer ellentmondásai

Ha összevetjük a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása támogatásával kapcsolatban megfogalmazott követelményeket a jelenleg elérhető támogatásokkal, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy *a magyar támogatási rendszer sokelemű, de rendkívül ellentmondásos: esetenként túlságosan bőkezű, fontos támogatások azonban hiányoznak a rendszerből.*

Viszonylag megoldottnak látszik a rehabilitáció első szakaszának támogatása: megváltozott munkaképességű személy felvétele esetén az akkreditált munkáltatók három évig, a nem akkreditált munkáltatók egy évig jelentős mértékű bértámogatásban részesülhetnek. Lehetőség van a munkahelyek rehabilitációs célú átalakításának támogatására, de a pályázati rendszer túl bürokratikus az igények rugalmas kielégítéséhez. (A munkahely átalakításának támogatására akkor lenne szükség, amikor a fogyatékos embert fel akarja venni a munkáltató, és nem akkor, amikor a pályázatot kiírják.) A munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához csak az akkreditált munkáltatók részére nyújtható támogatás, de közülük kevesen élnek vele,¹³ ami az igénylés és elszámolás bürokratizmusával is összefügghet. A volt célszervezetek között 2007-ben végzett felmérés azt az eredményt hozta, hogy a megkérdezett közel 200 szervezet több mint 60 százaléka nem alkalmaz munkahelyi segítőket.¹⁴ A másik lehetséges ok az, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók között viszonylag alacsony a súlyosan fogyatékos személyek aránya, azaz nincs szükségük munkahelyi segítőre.

A 4. táblázat adatai azt mutatják, hogy reha-

bilitációs bértámogatással foglalkoztatottak mindössze 10 százaléka látási fogyatékos, súlyos értelmi fogyatékos, illetve súlyos hallássérült. A súlyos mozgássérültek aránya megközelelti a 40 százalékot. Ebben az esetben azonban komoly ellentmondás, hogy a kormányrendelet értelmében a foglalkoztatás szempontjából automatikusan megváltozott munkaképességűnek számít az a személy, aki a közlekedési kedvezmény szempontjából súlyos mozgássérültnek minősül. (Az ilyen személy foglalkoztatása után a munkáltató a legmagasabb mértékű támogatásra jogosult.) Nyilvánvaló ugyanis, hogy a súlyos mozgáskorlátozottság általában komoly akadály a közlekedésben, de számos munkakörben nem jelent hátráltató tényezőt. További probléma, hogy a súlyos mozgássérültség megállapításának jelenlegi rendszere nem alkalmas a visszaélések kiszűrésére.

A rendszer legsúlyosabb ellentmondása az, hogy a szabályozás sem a fogyatékos személy felvételekor, sem a rehabilitációs szakaszának lezárultakor nem követeli meg a rehabilitációs intézkedés értékelését és ehhez nem ad érdemi segítséget a munkáltatónak. Ez lényegesen mérsékli a valószínűségét annak, hogy a fogyatékos személy olyan munkakörbe kerül és olyan rehabi-

litációs lépcsősoron megy végig, amelyek teljes rehabilitációját eredményezik.

Ezen a ponton szembesülünk a támogatási rendszer másik nagy ellentmondásával, azzal hogy az nem különbözteti meg a teljes rehabilitációt a részleges rehabilitációtól. Ráadásul ebből a szempontból a Munkaerő-piaci Alapból nyújtott támogatás és a költségvetési támogatás gyökeresen ellentétes logikát követ. A Munkaerő-piaci Alapból nyújtott támogatás maximum 12 hónapra¹⁵ adható, tehát azt feltételezi, hogy a 12 hónap alatt a megváltozott munkaképességű dolgozó rehabilitációja teljes lesz, azaz a munkáltatónak megéri támogatás nélkül is továbbfoglalkoztatni a rehabilitált dolgozót. Az esetek egy jelentős részében, különösen a súlyosan fogyatékos emberek esetében ez a feltétel nem teljesül, azaz a munkáltató számára csak folyamatos támogatás mellett lenne gazdaságos a megváltozott munkaképességű dolgozó foglalkoztatása. Ez is az egyik oka annak, hogy a Munkaerő-piaci Alapból támogatott megváltozott munkaképességű dolgozók között alacsony a súlyosan fogyatékos emberek részaránya.

Ezzel szemben a költségvetési támogatási rendszer egyik eleme, a rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás alapfeltétele-

4. táblázat

A REHABILITÁCIÓS BÉRTÁMOGATÁSBAN RÉSZESÜLŐK LÉTSZÁMÁNAK MEGOSZTLÁSA A TÁMOGATÁS JOGCÍME SZERINT (2008-BAN)

A támogatás jogcíme	Létszám (fő)	Megosztás (%)
Egészségkárosodása 50–79 százalék, rehabilitálható	118	0,0
50 százalékot el nem érő egészségkárosodás, személyre szóló rehabilitációs szükséglet	3 449	10,0
50 százalék munkaképesség-csökkenés	7 606	22,0
67–100 százalék munkaképesség-csökkenés	6 993	20,3
Egészségkárosodás 79 százalékot meghaladó	26	0,0
Egészségkárosodás 50–79 százalék	163	0,0
Látási fogyatékos	890	2,6
Súlyos értelmi fogyatékos	1 226	3,6
Súlyos hallássérült	1 324	3,8
Súlyos mozgássérült	13 326	38,7
Támogatott munkavállaló összesen	35 121	100,0

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

zése az, hogy a megváltozott munkaképességű, illetve fogyatékos munkavállaló rehabilitációja csak részleges és foglalkoztatásához folyamatos támogatásra van szükség. A jogszabály vonatkozó rendelkezései szerint a 3 évre megítélt támogatást újra és újra meg lehet ismételni, azzal a feltétellel, hogy az érintett személy egészségkárosodása továbbra is fennáll. A jogszabály tehát még a támogatás meghosszabbításánál sem írja elő a rehabilitáció eredményességének megvizsgálását. Sőt, a jogszabály még hatékonyasági követelményt sem állít a rehabilitáció elé, hiszen ugyanolyan mértékű támogatás illeti meg a munkáltatót a rehabilitáció kezdetén, mint többéves foglalkoztatás után. Különösen elgondolkodtat ez annak ismeretében, hogy a költségvetési támogatással foglalkoztatott munkavállalók között alacsony a súlyosan fogyatékos személyek részaránya.

Felmerül a kérdés, hogy *nem túlzott-e 36 hónapra keresztül azonosan magas* (a bér és járulékaiknak 40–100 százaléka) *támogatást adni a foglalkoztatáshoz*. A 36 hónap a felső határ, a gyakorlatban azonban többnyire a munkaügyi központok ezt állapítják meg, mivel a rövidebb idő megállapításához nem kaptak (szakmailag megalapozott) mérlegelési szempontokat. A költségvetési támogatási keretek nincsenek decentralizálva, ezért a munkaügyi központok nem kényszerülnek rá arra, nem érdekeltek abban, hogy rövidebb időtartamot állapítsanak meg.

Mindezek alapján meg merjük kockáztatni azt a kijelentést, hogy *az akkreditált foglalkoztatóknak a költségvetésből nyújtott bértámogatási rendszere meglehetősen bőkezű*. Tekintettel arra, hogy a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása támogatásának alapvető szabályait európai bizottsági rendelet állapítja meg, az EU egyes tagállamaiban nagyon hasonló támogatási rendszerek működnek. Számos országban sokkal takarékosabb támogatási rendszert alakítottak ki. A támogatás sokkal inkább személyre szabott. Az állami munkaügyi szervek az adott személy rehabilitációs szük-

ségeiből kiindulva állapítják meg a támogatás mértékét és időtartamát, (ez utóbbi általában lényegesen alatta marad a 36 hónapnak), majd a rehabilitációs időszak lejártát követően értékelik a rehabilitáció eredményességét, és ennek alapján döntenek a további támogatásról.

Természetesen felvethető az az érv, hogy a bőkezű magyar rendszerben a munkáltató érdekelt a megváltozott munkaképességű személy minél teljesebb rehabilitációjában: a támogatást nem vonják el tőle, tehát minél teljesebb a rehabilitáció, annál nagyobb a haszna a munkáltatónak. A gond csak az, hogy egy ilyen rendszer működtetéséhez nem vagyunk elég gazdagok. A 2. táblázatból látható, hogy kevesebb, mint ezer akkreditációs alaptanúsítvánnyal rendelkező munkáltató élvezi a bőkezű támogatást, amely évek óta számottevő mértékben meghaladja a rendelkezésre álló költségvetési előirányzatot (lásd 5. táblázat). A táblázatból az látszik, hogy a túllépés különösen nagy volt 2004-ben. A 2005-től fokozatosan bevezetésre kerülő korszerűsítő intézkedések a túlszaladást némileg mérsékeltek, de annak árán, hogy a foglalkoztatottak száma közben jelentősen csökkent. 2008-ban az előirányzat „visszavágása” miatt ismét jelentős túllépésre került sor, amit csak némileg indokol a támogatással foglalkoztatottak számának csökkenése. Következésképpen a támogatási rendszer további észszerűsítése a költségvetési előirányzat kézben tarthatósága érdekében is nagyon fontos lenne. A jelenlegi támogatási rendszer fenntarthatatlanságát jelzi, hogy a 2009. augusztus 26-án kihirdetett kormányrendelet¹⁶ értelmében 2009. szeptember 1-jétől szünetel az akkreditációs tanúsítvány, valamint a bértámogatás megállapítása iránti új kérelmek befogadása.

A túl bőkezű támogatások ellen szól az is, hogy 330 ezer jelenleg nem dolgozó megváltozott munkaképességű személy igényelne a munkába állásához segítséget,¹⁷ a jelenlegi költségvetési támogatási rendszer pedig alig több mint 50 ezer ember foglalkoztatását tudja támogatni.

A költségvetési támogatási rendszer tehát ésszerűsítésre szorul. Ennek célja azonban elsősorban nem a támogatások csökkentése, hanem azoknak az újraosztása a munkáltatók egy szélesebb köre között, a tényleges szükségletekhez igazodóan, több megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása érdekében.

A támogatási rendszer további ellentmondása, hogy aránytalanul nagy összeggel támogatja a védett szervezeti foglalkoztatást a szociális foglalkoztatáshoz, a védett foglalkoztatáshoz és különösen az integrált foglalkoztatáshoz képest. A 6. táblázatban bemutatjuk, milyen mértékben tér el az egy megváltozott munkaképességű munkavállalóra jutó támogatás a különböző foglalkoztatási támogatási formák szerint.

Az integrált foglalkoztatást megvalósító akkreditált munkáltatók rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatást kapnak. (E támogatás mellett még a segítő személy foglalkoztatásához részesülhetnek támogatásban. Ez a gyakorlatban elhanyagolható mértékű.) Egy megváltozott munkaképességű személy integrált foglalkoztatásának támogatására tehát a központi költségvetés 2008-ban átlagosan 430 ezer forintot fordított. A védett foglalkoztatók ugyanakkora bértá-

mogatásban és emellett költségkompenzációs támogatásban is részesülnek. Ez utóbbi hozzáadásával megkapjuk, hogy egy megváltozott munkaképességű személy védett foglalkoztatásának támogatása a költségvetésnek átlagosan 780 ezer forintjába került. Ennél lényegesen alacsonyabb, 530 ezer forint volt a szociális foglalkoztatás átlagos támogatási szintje, igaz e mögött az esetek jelentős hányadában csak rész-munkaidős, illetve terápiás jellegű foglalkoztatás áll. Kiugróan magas viszont a védett szervezeti foglalkoztatás fajlagos támogatása. Indokolt lenne támogatásának mértékét a védett foglalkoztatás támogatási szintje felé közelíteni. A számok azt mutatják, hogy *adott összegű támogatásból lényegesen több megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatását lehetne támogatni, ha a munkavállalás nagyobb arányban integrált formában valósulna meg, illetve ha a védett szervezeti foglalkoztatást legalább részben védett foglalkoztatással vagy szociális foglalkoztatással lehetne felváltani.*

Természetesen a munkavégzésben súlyosan akadályozott embereknél szükség van a védett foglalkoztatás különböző formáira is. Az előbbre lépést azonban nem a pénzügyi támogatás növelése jelenti, hanem egy olyan stabil

5. táblázat

A MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰEK FOGLALKOZTATÁSÁNAK ÉS KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSÁNAK ALAKULÁSA (2003–2009)*

Költségvetési év	Költségvetési támogatás összesen (millió forint)		Támogatással foglalkoztatottak létszáma (fő)
	előirányzat	teljesítés	
2003	36 000,0	46 462,6	45 000**
2004	40 860,0	64 147,7	52 000**
2005	55 000,0	54 995,8	47 000**
2006	52 000,0	56 034,5	39 303
2007	51 358,7	56 147,5	45 378
2008	44 300,0	53 888,6***	52 540
2009	47 300,0		

* A szociális foglalkoztatás adatai nélkül

** Becsült adat

*** A 2008. évi zárszámadási törvényjavaslat tervezete alapján

Forrás: költségvetési törvények (2008, 2009) és a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények (2003–2007)

megrendelői háttér biztosítása, amelyre a rehabilitációs foglalkoztatást tartósan építeni lehet. A jogszabályi feltételei¹⁸ adottak annak, hogy közbeszerzés esetén az ajánlatkérő a részvétel jogát fenntartsa a védett műhelyek számára. A gyakorlatban azonban ez nem működik. Tekintettel arra, hogy a potenciális ajánlatkérők jelentős része a kormány, illetve a minisztériumok közvetlen irányítása alá tartozó költségvetési szerv, a rendszer működtetése politikai elhatározás kérdése.

AZ INTEGRÁLT FOGLALKOZTATÁS ELŐSEGÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

A bemutatott ellentmondások feloldása érdekében nagyobb szerepet kellene biztosítani az integrált foglalkoztatásnak. Ennek több útja is létezik. Ezeket azért fontos megkülönböztetnünk, mert a szabályozásnak, illetve az elérhető szolgáltatásoknak, támogatásoknak különbözniük kell attól függően, hogy melyik úton kívánunk járni. Természetesen a cél minél biztosabb elérése azt kívánja meg, hogy mindegyik utat járhatóvá tegyük. Célszerű ezért valamennyi lehetséges utat szemrevételezni.

Megítélésünk szerint a megváltozott munkaképességű személyek integrált foglalkoztatásának elősegítésére a következő utak kínálkoznak:

- a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás fenntartása a fogyatékosná válás (az egészségkárosodás) bekövetkezése után is,
- a munkaerőpiac hozzáférhetővé tétele a megváltozott munkaképességű emberek számára,
- a nyílt munkaerőpiacon való közvetlen elhelyezkedés elősegítése.

Vizsgáljuk meg e lehetőségeket részletesen!

A nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás fenntartása az egészségkárosodás bekövetkezése után

A fogyatékos embereknek csak 17 százaléka született fogyatékos, a többi élete során vált azzá, jelentős arányban aktív életszakaszuk alatt, tekintettel arra, hogy a fogyatékos személyek között a 60 évnél fiatalabbak aránya 55,2 százalék.¹⁹ A fogyatékoságot leginkább (53,8 százalék) valamilyen tartós betegség idézi elő. Ugyanakkor a tartós betegség miatt *a rokkantnyugdíjassá válóknak csak igen kis hányada lesz ismét aktív kereső.* A KSH Népeségtudományi Kutató Intézetének Életünk fordulópontjai című kérdőíves vizsgálatának tanúsága szerint a 2001-ben rokkantnyugdíjasok mindössze 1 százaléka dolgozott 2004-ben, 90,2 százalékuk rokkantnyugdíjas maradt, 6,2 százalékuk öregségi nyugdíjassá, 2,5 százalé-

6. táblázat

A FAJLAGOS TÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA A FOGLALKOZTATÁSI TÁMOGATÁSOK FAJTÁI SZERINT 2008-BAN

Támogatásfajta	Támogatott munkavállalói létszám (fő)	Támogatás összege (millió Ft)	1 főre jutó támogatás, (Ft/fő/év)
A rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás	37 014	15 893	429 348
Védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatása	10 763	3 776	350 806
Rehabilitációs költségtámogatás	18 560	31 296	1 686 207
Szociális foglalkoztatás normatív támogatása	10 553	5 600	530 655

Forrás: A Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai alapján végzett saját számítás.

kuk úgynevezett egyéb inaktívvá vált.²⁰ *A tipikus út tehát az, hogy az egészségkárosodást követően a sérült személy felhagyja a munkavégzéssel, inaktívvá válik, majd állapota stabilizálódását követően megkísérli a részleges rehabilitációt, azaz megpróbál rokkantsági ellátása megtartása mellett dolgozni.* Ez többnyire nem a teljes értékű rehabilitációra irányul, mivel a munkaképességét részben elvesztő dolgozók ma abban érdekeltek, hogy rokkantsági nyugdíjat szerezzenek, és a rokkantsági nyugdíj melletti munkavállalással kiegészítő jövedelemhez jussanak. Ez utóbbi érdekében gyakran olyan (szakképzettséget nem igénylő, rosszul fizetett) munkát is elvállalnak, amely nem segíti elő rehabilitációjukat.

A nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás megőrzése szempontjából ezért alapvető jelentőségű az aktív életkorukban megváltozott munkaképességűvé vált dolgozók érdekeltségének megváltoztatása, annak elérése, hogy a rehabilitáció révén elérhető jövedelem és biztonság meghaladja a rokkantsági ellátás és az ellátás melletti munkavégzés révén megszerezhető jövedelmet és biztonságot. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyéni érdekeltség megváltoztatása szempontjából *nem egyszerűen a rövid távon elérhető jövedelemkülönbség a fontos, hanem a két életstratégiával elérhető középtávú egzisztenciális biztonság megítélése is.*

A rehabilitációban való ellenérdekeltséget nem szabad kizárólag a jogi szabályozás ellentmondásaiban keresni. Számos olyan objektív tényező van, amely azt erősíti, hogy a megromlott egészségi állapotú emberek egzisztenciális biztonságukat a foglalkoztatás helyett a rokkantnyugdíjazásban keresik.

▶ A rokkantnyugdíjat igénylők között túlréprezentáltak az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők és a szakképzetlenek. Számukra eleve beszűkültek az elhelyezkedési lehetőségek. Különösen kevés a sem szakképzettséget, sem nehéz fizikai munkát nem igénylő munkaköröknek a száma, ezért objektíve is csekély az esélyük arra, hogy életük 40–65 éves

kora közötti szakaszában munkavégzés révén biztos egzisztenciát teremtsenek.

▶ Tipikus, hogy egészségi állapotuk jelentős megromlásakor a dolgozók több-kevesebb ideig kiesnek a munkából. A táppénz lejárta előtt rokkantsági nyugdíjat igényelnek, és ennek megszerzése esetén elhagyják munkahelyüket. Egészségi állapotuk stabilizálódása után próbálnak meg ismét munkába állni. Ilyenkor viszont elhelyezkedési esélyeik már lényegesen rosszabbak. Ezek az emberek általában 45 évesek már elmúltak. Ezen életkor felett már rendkívül nehéz visszalépni a munkaerőpiacra, különösen komoly egészségkárosodással.

▶ Az egészségi állapot tartós és jelentős megromlása a magasabb képzettségű dolgozó számára is gyakran azt jelenti, hogy korábbi jövedelmét még teljes értékű rehabilitáció esetén sem tudja elérni. Következésképpen a rokkantsághoz kötődő ellátás és a munkából származó jövedelem együttes elérésére törekszik.

▶ A megromlott egészségi állapotú emberek még inkább ki vannak téve a munkanélküliség kockázatának. Érthető ezért, hogy a hosszabb távon biztonságot nyújtó nyugdíjról még a rövid távon magasabb jövedelmet biztosító munkavállalás kedvéért sem mondanak le.

Mindezek a tényezők azt mutatják, hogy a rokkantsági nyugdíjasok visszavezetése az integrált foglalkoztatásba igen komoly nehézségekbe ütközik. *Hatékonyabb politikának látszik a rokkantnyugdíjazás megelőzése, azaz az egészségkárosodott emberek benntartása az integrált foglalkoztatásban mindaddig, amíg rehabilitációjuk nem indul meg.* Érdemes megemlíteni, hogy itt nem magyar jelenségről van szó. Az Európai Bizottság 2008–2009-re szóló Fogyatékosügyi Akcióterve szintén azt a problémát emeli ki, hogy az egyszer már rokkantnyugdíjassá vált dolgozót nagyon nehéz visszavezetni a munkaerőpiacra. *Az akcióterv a megoldást a munkavégzést és a társadalombiztosítási ellátást jobban ötvöző rugalmas rendszerek kialakításában látja.*

Magyarországon 2008-tól a *rehabilitációs jára-*

dék bevezetésével kísérelték meg a rokkantnyugdíjassá válás megelőzését. Az új szabályozás a rehabilitációt előtérbe állítja a rokkantosítással szemben. Kimondja, hogy a rokkantsági nyugdíjhoz szükséges mértékű (50–69 százalékos) egészségkárosodással rendelkező, de rehabilitálható emberek nem rokkantsági nyugdíjra, hanem rehabilitációs járadékra jogosultak. Előírja, hogy a rehabilitációs járadék folyósításának ideje alatt a járadékban részesülő személyek kapjanak meg minden, a rehabilitációjukhoz szükséges szolgáltatást. Az új törvény, de még inkább a kapcsolódó kormányrendelet²¹ a rehabilitációt komplex folyamatként kezeli, amelynek során egymásra épülnek az egészségkárosodott személy rehabilitációjához szükséges orvosi, szociális és foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások.

Összhangban a foglalkoztatás megőrzésének céljával, a törvény és a kormányrendelet azt preferálja, hogy a rehabilitációs járadékban részesülő személy rehabilitációjára és további foglalkoztatására a meglévő munkáltatójánál kerüljön sor (ha van ilyen). A jogszabályok előírják, hogy amennyiben a rehabilitációs járadékos személy kereső tevékenységet folytat, akkor rehabilitációját elsősorban ennek keretében kell megkísérelni. Ennek érdekében a rehabilitációs megállapodását előkészítő munkaügyi kirendeltségnek meg kell keresnie a munkáltatót, aki a megkeresést követő 10 munkanapon belül köteles konzultációt folytatni a rehabilitációs intézkedések lehetőségéről. A rehabilitációs járadékban részesülő személy saját munkáltatójánál történő rehabilitációjának előmozdítása érdekében módosult a Munka Törvénykönyve is, kiterjesztve a felmondási védelmet a rehabilitációs járadékos személyre is.²²

2008. január 1-jétől a kormány újraszabályozta az *egészségkárosodott személyek szociális járadékait*²³ is. Ennek egyik kulcsfontosságú eleme az, hogy azok a rendszeres szociális járadékban részesülő személyek, akik rehabilitációra alkalmasak, szervezett segítséget kapjanak a munkaügyi központoktól újbóli munkába állá-

sukhoz. Az 50 százaléknál kisebb egészségkárosodást szenvedett személyek esetében azonban *nem került bevezetésre felmondási korlátozás és munkáltatójuk rehabilitációs kötelezettségei sincsenek megfelelő módon szabályozva. Ezekre a megváltozott munkaképességű személyek nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásának fenntartása érdekében feltétlenül szükség lenne.*

A Munka Törvénykönyve felhatalmazza a kormányt arra, hogy a megváltozott munkaképességű dolgozók alkalmazására, foglalkoztatására és szociális foglalkoztatására vonatkozó szabályokat rendeletben megállapítsa.²⁴ E felhatalmazással azonban a kormány mindeddig csak a szociális foglalkoztatás esetében élt. Megítélésünk szerint ennek a kormányrendeletnek elsősorban azt az eljárást (feladatsort) kellene leírnia, amelyet a munkáltatónak le kell folytatnia akkor, ha valamely dolgozója egészségkárosodása miatt nem tudja eredeti munkakörét betölteni. E kormányrendelet megalkotásával párhuzamosan a *Munka Törvénykönyvének módosításával célszerű lenne előírni, hogy a dolgozót egészségügyi alkalmatlanság címén akkor lehet csak elbocsátani, ha a munkáltató a kormányrendeletben rögzített feladatsort igazoltan teljesítette, és ennek ellenére munkavállalója rehabilitációját saját szervezetén belül nem tudta megoldani.*

A munkaerőpiac „hozzáférhetővé” tétele

A foglalkozási rehabilitáció nem a munkahely kapujában kezdődik. Az Európai Bizottság 2008–2009. évi fogyatékosügyi akciótervének az egyik kiemelt célja a *munkaerőpiac hozzáférhetőségének* javítása, mivel a fogyatékos emberek foglalkoztatásának bővítése nagyrészt azon múlik, hogy a munkaerőpiac befogadó-e a fogyatékos emberek előtt.

Például

- vonzó-e számukra a munkavállalás vagy csak alacsony presztízsű, rosszul fizetett munkahelyekre léphetnek be,

- elérhetőek-e számukra az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) szolgáltatásai,
- vannak-e speciális, az ő igényeikhez igazodó munkaerő-piaci szolgáltatások,
- tudnak-e piacképes képzettséget szerezni?

A magyarországi helyzet ismeretében a feltejt kérdésekre csak néhány esetben adhatunk igenlő választ. Az 1990-es évek második felétől kezdve a foglalkozási rehabilitáció, a megváltozott munkaképességű munkanélküliek (állás-keresők) részére nyújtott speciális szolgáltatások prioritást kaptak a munkaügyi központok tevékenységében. Igen komoly eredmények születtek az ÁFSZ épületeinek fizikai akadálymentesítése terén. Minden megyében foglalkozási rehabilitációs munkacsoportot, majd Rehabilitációs Információs Centrumot hoztak létre. A későbbiekben azonban a sok egyéb prioritás miatt a foglalkozási rehabilitáció kiemelt kezelése is viszonylagossá vált. A központilag elrendelt létszámcsökkentés érintette ezt a szakterületet is.

A 7. táblázat bemutatja, hogy az elmúlt 10 évben milyen eredményességgel segítették a munkaügyi központok a megváltozott munkaképességű állás-keresők elhelyezkedését. Az adatok azt mutatják, hogy a program 2001-ig tartó gyors felfutása után 2004-ig még fokozatosan javultak

a program eredményességét kifejező mutatók. Ettől kezdve azonban stagnálás, sőt némi visszaesés következett be mind a programban résztvevők, mind a sikeresen elhelyezkedők számában. *A 2005-ös csúcsot követően egyre kevesebben tudtak támogatással elhelyezkedni. Emelkedett viszont az önállóan elhelyezkedni tudók száma.* E mögött a munkaügyi központoknak az a törekvése is meghúzódik, hogy egyre több információt, szolgáltatást nyújtanak a megváltozott munkaképességű állás-keresők részére a támogatás nélküli elhelyezkedéshez.

Az adatok egyik szomorú érdekessége, hogy viszonylag csekély a munkaügyi központok által támogatott képzésbe került megváltozott munkaképességű személyek száma. 2001-ben még közel 2400 megváltozott munkaképességű személy vett részt az átképzésben, 2008-ban alig több mint 1000. Hasonlóan „kifulladt” a fogyatékos személyek képzésének normatív támogatása. Ezzel a 2003-ban bevezetett lehetőséggel 2004-ben már 2374 ember tudott élni. A normatív módon támogatott felnőttképzésbe kerülő fogyatékos személyek száma azonban fokozatosan csökkent. 2008-tól az érintett tárca költségvetése már nem tartalmaz előirányzatot a felnőttképzés normatív támogatására. Mindez azt jelenti,

7. táblázat

A MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESÉGŰ ÁLLÁS-KERESŐK ELHELYEZKEDÉSÉT SEGÍTŐ PROGRAM EREDMÉNYEI, 1999–2008 (fő)

Megnevezés	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Megváltozott munkaképességű állás-kereső *	26 705	32 899	42 825	38 276	42 706	45 002	47 792	44 360	40 551	41 345
Támogatás nélküli elhelyezkedés**	3 210	4 389	4 778	5 957	6 600	7 700	6 846	7 778	7 912	7 023
Támogatással elhelyezkedett**	4 681	5 429	6 088	7 998	7 984	5 961	8 000	7 510	6 664	7 490
Elhelyezkedett összesen	7 891	9 818	10 866	13 955	14 584	15 519	14 846	15 288	14 569	14 513
Képzésbe került összesen	1 640	2 144	2 395	1 890	1 917	1 103	1 449	1 424	836	1 084
Záró létszám	13 782	14 973	15 321	16 623	17 686	19 951	22 075	20 948	20 979	23 230

* Egy személy csak egyszer vehető számításba.

** Egy személy a vizsgált időszak alatt többször is érintett lehet.

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

hogyan a képzés és az átképzés, amely elvileg a foglalkozási rehabilitáció egyik legfontosabb eszköze, hazánkban marginálissá vált.

2008-tól a rehabilitációs járadékosok komplex rehabilitációjára való felkészülés érdekében ismét hangsúlyosabbá vált a foglalkozási rehabilitáció az ÁFSZ tevékenységében. Ezzel párhuzamosan bővültek az erőforrások is. Ezek azonban legfeljebb a koordinációs feladatok színvonalasabb ellátását teszik lehetővé, de nem elegendők a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások nyújtásához. Célszerű tehát, ha a szolgáltatásokat az ÁFSZ külső partnerektől, mindenekelőtt erre szakosodott civil szervezetektől veszi meg. Az elmúlt években az Európai Unió és a magyar állam (közalapítványok) támogatásával számos civil szervezet hozott létre speciális munkaerő-piaci szolgáltatásokat a fogyatékos emberek különböző csoportjai részére. Ugyanakkor a fogyatékos emberek számára kidolgozott szolgáltatási modellek standardizálása elmaradt.²⁵ A munkaügyi központok és a civil szervezetek együttműködése esetleges. A munkaerőpiac hozzáférhetővé tételének szempontjából az igazi előre lépést az jelentené, ha a számos kísérleti modell, program és módszer közül a minisztérium kiválasztaná a valóban sikeresnek bizonyulókat. Ezeket standardizálná és országszerte elérhetővé tenné a munkaügyi központokban vagy a munkaügyi központokkal szerződésben álló külső szolgáltatóknál. A szolgáltatások standardizálásának első lépései megtörténtek.

A nyílt munkaerőpiacon való közvetlen elhelyezkedés elősegítése

A sokféle segítséget igénylő megváltozott munkaképességű álláskeresők integrált foglalkoztatóhoz való közvetlen kiközvetítése *elsősorban olyan speciális munkaerő-piaci szolgáltatás révén lehet sikeres, amely a hagyományos munkaközvetítői tevékenység mellett magában*

foglalja a fogyatékos személy (és családja) felkészítését a munkavállalásra, a munkáltató alkalmazásáért a munkavállalók alkalmazására, a foglalkoztatási folyamatását, utókövetését.

Az ÁFSZ a megváltozott munkaképességű (fogyatékos) személyek számára a hagyományos munkaközvetítés mellett több egyéb szolgáltatást is nyújt. E szolgáltatások azonban nem fedik le az integrált foglalkoztatás sikeres elősegítéséhez szükséges összes szolgáltatást és nincsenek meg azok a humán erőforrások sem, amelyekkel 30–40 ezer megváltozott munkaképességű álláskereső személy részére valóban személyre szabott szolgáltatást lehetne nyújtani. Ezért célszerű, ha ezt a komplex szolgáltatást a fogyatékos emberek (egy-egy csoportja) érdekében tevékenykedő közhasznú szervezet nyújtja az ÁFSZ-szel kötött megállapodás alapján. Az elmúlt néhány évben számos kísérlet történt a fogyatékos személyek munkavállalását segítő komplex munkaerő-piaci szolgáltatás kialakítására. E kísérleti programok alapján tehát megjelölhetők azok az elemek, amelyekből egy, a fogyatékos emberek integrált foglalkoztatását segítő komplex szolgáltatásnak össze kellene állnia.

MUNKÁLTATÓI ÉRDEKELTSÉG MEGTEREMTÉSE

A fent ismertetett lehetőségek mindegyike azt feltételezi, hogy az integrált foglalkoztatásra képes munkáltatók érdekeltté válnak megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásában. Nézzük meg, hogy erre milyen lehetőségek kínálóknak!

Az akkreditációs rendszer egyszerűsítése

A jelenlegi támogatási rendszerben anyagilag csak az akkreditált foglalkoztatók érdekeltek

abban, hogy olyan súlyosan fogyatékos, egészségkárosodott személyt alkalmazzanak, akiknek a munkateljesítménye sikeres rehabilitáció esetén is elmarad az ép munkavállalók átlagos teljesítményétől, és akik a munkáltató részéről folyamatos odafigyelést, törődést igényelnek. Ugyanakkor a munkáltatók jelentős része az akkreditációval együtt járó terheket túlzottnak érzi. Ezt az *ellentmondást az akkreditáció egyszerűsítésével lehetne feloldani.*

Második lehetőségnek egy egyszerűsített akkreditációs tanúsítvány bevezetése látszik. Ezt olyan munkáltatók igényelhetnék, akik maximum 3 megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztatnak, illetve terveznek foglalkoztatni.

A harmadik lehetőség egyes munkakörök akkreditálásának lehetővé tétele. Korábban írtunk arról, mennyire szükséges a hagyományos munkaköröket a megváltozott munkaképességű személy képességeihez illeszteni. Az erre irányuló eddigi kísérletek révén számos olyan munkakört sikerült kialakítani, amelyek belépő munkahelyül szolgálhatnak fogyatékos emberek számára az integrált foglalkoztatásba. Különösen az enyhén értelmi sérült személyek számára kialakított munkakörök (kertgondozó, árufeltöltő) olyanok, amelyek sok munkáltatónál előfordulnak. Például egy nagyáruház egyik értelmi fogyatékos fiatal foglalkoztatása kedvéért nem fogja az egész telephelyét akkreditáltatni, ha azonban lehetőség nyílna tipikus munkakörök akkreditációjára, akkor valószínűleg többen élnének ezzel a lehetőséggel.

Természetesen az akkreditáció egyszerűsítése azzal a veszéllyel jár, hogy több munkáltató akkreditáltatja magát és válik jogosulttá a támogatásra, miközben a jelenlegi támogatási keretek is szűkösek. Ezen feszültséget egyfelől a támogatási rendszer jelenlegi, túl bőkezű támogatásainak takarékosná tételével lehetne feloldani. Másfelől elképzelhetőnek tartjuk, hogy az egyszerűsített akkreditációhoz csak csökkentett mértékű támogatás tartozzon.

A támogatási rendszer átalakítása

Az akkreditált foglalkoztatók támogatási rendszerében hosszabb távon egy olyan intézkedés hozhatja a legnagyobb – a rendszeren belül átcsoportosítható – megtakarítást, amely a munkaadókat a teljes rehabilitációban teszi érdekeltté. Sikeres rehabilitáció esetén ugyanis a megváltozott munkaképességű személyek jelentős részét csökkenő támogatás mellett, majd pedig támogatás nélkül is lehet hatékonyan foglalkoztatni. Ennek megfelelően a támogatás hároméves időszakának meghosszabbítására csak a súlyosan egészségkárosodott (fogyatékos) munkavállalók esetében és csak akkor kerülne sor, ha az érintett személy a sikeres rehabilitáció ellenére sem képes átlagos teljesítménnyel, önállóan dolgozni. Ennek feltétele a munkahelyi rehabilitációs folyamat eredményességének érdemi értékelése egy külső szakértői szervezet által. Az értékelés megállapítaná, hogy a rehabilitáció sikeres volt-e és az adott fogyatékos személy rehabilitációja teljes vagy részleges. Ha a teljes rehabilitáció megvalósult, akkor a továbbiakban a munkáltató e személy után foglalkozási rehabilitációs támogatást már nem vehetne igénybe.

Amennyiben a rehabilitáció annak ellenére is csak részleges, hogy a munkáltató minden szükséges intézkedést megtett, akkor a munkáltató a továbbiakban is jogosult marad foglalkozási rehabilitációs támogatásra. Természetesen egy ilyen értékelési rendszer módszertani, személyi, tárgyi és jogszabályi feltételeit még meg kell teremteni. Egy ilyen rendszer létrehozásának és működtetésének költségei a várható megtakarításokból rövid idő alatt megtérülnének.

A költségvetési szervek érdekeltiségének megteremtése

A munkáltatói érdekeltiség megteremtésének az egyik fehér foltja a költségvetési szervek területe. Ők az akkreditációból és a költségvetési támo-

gatásból is ki vannak zárva, holott nyilvánvaló, hogy a fogyatékos emberek foglalkoztatásának egy fontos potenciális terepét jelentik. Vannak olyan országok, ahol a munkaerőpiacon hátrányban lévő emberek úgynevezett „belépő” munkahelyeinek nagy részét állami intézményekben teremtik meg. Nálunk valami hasonló, de a tartós foglalkoztatás szempontjából zsákutcas megoldás a közhasznú foglalkoztatás. A fogyatékos emberek számára azonban még ez a lehetőség sem elérhető. Ennek figyelembevételével feltétlenül *indokoltnak látszik egy olyan intézkedési csomag kidolgozása, amely kifejezetten a fogyatékos emberek költségvetési intézményekben történő foglalkoztatását segíti elő.*

ÖSSZEFOGLALÓ JAVASLATOK

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása támogatási rendszerének céljai nincsenek egyértelműen meghatározva, következésképpen nem állapítható meg, hogy az egyes eszközök (támogatások, szolgáltatások) jól szolgálják-e a célok elérését. Megítélésünk szerint a támogatási rendszer elé két célt érdemes kitűzni.

1 Az egészségkárosodott (fogyatékos) emberek a minél nagyobb arányban teljes rehabilitációban részesüljenek, és ezt követően folyamatos támogatás nélkül lehessen őket foglalkoztatni.

2 A súlyos egészségkárosodás vagy fogyaté-

kosság következtében a munkavégzésükben tartósan akadályozott munkaképes korú emberek számára is biztosított legyen az állapotuknak megfelelő értelmes munkavégzés, kiegészítőjövedelem-szerzés lehetősége.

A két cél elérése különböző eszközrendszer igényelne. A célok és eszközök harmonikus egymáshoz rendelése azonban nem történt meg. Ezért a támogatási rendszer egyes elemei pazarlóak, más elemei viszont túl szigorúak és indokolatlan korlátozásokat tartalmaznak. A túl nagyvonalú támogatások következtében a támogatási rendszer pénzügyileg fenntarthatatlanná vált. Az egész rendszer átfogó korszerűsítésre szorul.

Az átalakítás célszerű iránya az integrált foglalkoztatás súlyának növelése. Ez a pénzügyi támogatások fajlagos csökkentésével is lehetséges lenne, ha

- a munkaerő-piaci szolgáltatások jobban felkészítenék a megváltozott munkaképességű embereket a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedésre,
- az akkreditációs rendszer egyszerűsödne,
- a munkáltatók több szakmai és rugalmasabb pénzügyi támogatást kapnának munkaköreik rehabilitációs célú átalakításához,
- megszületne a munkáltatók rehabilitációs feladatait, kötelezettségeit előíró jogszabály,
- a költségvetési intézményeket is érdekeltté tennék megváltozott munkaképességű dolgozók alkalmazásában.

JEGYZETEK

¹ A magyar jogszabályok megváltozott munkaképességűnek tekintik a fogyatékkal élő személyeket, valamint azokat, akiknek egészségkárosodása egy meghatározott mértéket meghalad és akadályozott a munkavégzésben.

² A Bizottság 800/2008/EK-rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról.

³ Ezt a problémát részletesen bemutatja a Védett Szervezetek Országos Szövetsége által készített kutatási jelentés. Lásd VSZOSZ (2007)

⁴ Mind a magyar, mind az európai közösségi szabályozás legalább 50 százalékban határozza meg a fogyatékos (megváltozott munkaképességű) dolgozók arányát ahhoz, hogy egy piaci munkáltató védett foglalkoztatónak minősülhessen.

- ⁵ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) kormányrendelet, valamint a rehabilitációs akkreditációs eljárás és követelményrendszer szabályairól szóló 14/2005. (IX. 2.) FMM-rendelet.
- ⁶ A rehabilitációs foglalkoztatók úgynevezett félig védett foglalkoztatóknak tekinthetők. Ilyeneket azonban az európai közösségi szabályozás nem ismer. Ebből következően kiemelt támogatásukra sincs lehetőség.
- ⁷ A dotáció csak a legsúlyosabban megváltozott munkaképességű dolgozók után volt ilyen magas, és egyéb korlátozó szabályok is érvényesültek.
- ⁸ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 41/A. § (1)–(2) bekezdés
- ⁹ A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 99/B–99/E. §
- ¹⁰ Elsősorban a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V. 12.) kormányrendelet.
- ¹¹ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 49/B. §-a (6) bekezdésének a) pontja
- ¹² A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 7. §-a (1) bekezdésének v) pontja
- ¹³ 2008-ban 691 személyt alkalmaztak munkahelyi segítőként.
- ¹⁴ Balogh Z. – Czeglédi G. (2008)
- ¹⁵ A legalább huszonnégy hónapja álláskeresőként nyilvántartott személy foglalkoztatásához legfeljebb kétévi időtartamra.
- ¹⁶ A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról szóló 168/2009. (VIII. 26.) kormányrendelet
- ¹⁷ Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek, 2008; KSH, 2009
- ¹⁸ 302/2006. (XII. 23.) kormányrendelet a védett foglalkoztatók részére fenntartott közbeszerzések részletes szabályairól
- ¹⁹ Új Országos Fogyatékosügyi Program II. fejezet 1. pont
- ²⁰ Idézi Monostori Judit, 2008, 1. oldal
- ²¹ A komplex rehabilitációról szóló 321/2007. (XII. 5.) kormányrendelet
- ²² A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 91. §
- ²³ 387/2007. (XII. 23.) kormányrendelet az egészségkárosodott személyek szociális járadékairól
- ²⁴ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 203. § (2) bekezdés e) pont
- ²⁵ A 4M (Megoldás Munkáltatóknak és Megváltozott Munkaképességű munkavállalóknak) – hálózathoz 19 szolgáltatás kapcsolódik. A Munkaesély hálózatot 11 szolgáltató működteti. A TF (Támogatott Foglalkoztatás) – szolgáltatások hálózata 7 szervezetet tömörít. Komplex Munkaerőpiaci Szolgáltatás jelenleg 5 helyszínen működik. A Szombathelyi Regionális Szociális Forrásközpont Kht. munkaasszisztensi hálózata 7 Vas megyei településen működik.

IRODALOM

- BALOGH Z. – CZEGLÉDI G. (2008): A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási helyzete, *Előadás a Munka és rehabilitáció című konferencián, Harkány*
- GERE I. – SZELLŐ J. (2006): A foglalkozási rehabilitáció fejlesztésének iránya és eszközrendszere, *Munkügyi Szemle, 10–11. szám*
- MONOSTORI J. (2008): Rokkantsági nyugdíjazás a 2000-es évek elején, *KorFa, 2. szám*
- A foglalkozási rehabilitáció módszertani kérdései (2009), szerkesztette Szellő János, *Fogyatékos Személyek Közalapítványa*

Papanek Gábor

A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon*

A MUNKA CÉLJA, MÓDSZEREI

A korrupció¹ szónak nincs általánosan elfogadott definíciója. A tanulmányban e cselekmény három kulcsismérvének a következőket tekintjük: elkövetője

1 közvetlen vagy közvetett ön- vagy csoportérdekből megszegi a közösségi vagy üzleti együttélés egy vagy több olyan szabályát, amelynek érvényesítéséért felelős, s ennek során

2 legalább egy további féllel, magánszeméllyel vagy intézményi képviselővel összejátszik.

3 A közbeszerzési korrupció pedig olyan korrump tevékenység, amely közbeszerzéssel kapcsolatos, vagy ilyen eljárást kerül meg.

A kutatás fő feladatai a következők voltak:

- a (friss) nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintése; a KT-GKI szerződés szavaival: „elemzés elkészítése a korrupcióról, mint társadalmi-gazdasági jelenségről, (...) okairól, társadalmi háttéréről és hatásairól”;

- az elmúlt évek során a témában megjelent hazai sajtóközlemények feldolgozása; tehát „sajtófigyelés (...) a közbeszerzési korrupció témakörében”;
- 120 mélyinterjú elkészítése; azaz „a közbeszerzésekkel kapcsolatos korrupciós helyzetfelmérésre, korrupciós veszélyek feltárására és korrupcióellenes javaslatok kidolgozására irányuló mélyinterjúk kutatás megszervezése és végrehajtása 3 célcsoportban: az ajánlatkérők, az ajánlattevők és a hivatalos közbeszerzési tanácsadók körében”;
- 900 fős szociológiai felmérés megvalósítása; azaz a közbeszerzési korrupcióról készített országosan reprezentatív felvétel az ajánlatkérők és az ajánlattevők körében (amit a M.Á.S.T. Piac- és Közvéleménykutató Társaság készített el); végezetül
- az eredmények összefoglalása.

Feladatunk megvalósítása során azt tartottuk a legfontosabbnak, hogy tudományosan megalapozott képet kapjunk és adjunk a hazai közbeszerzési eljárásokban kialakult korrupciós jelenségek jellemzőiről, illetve a korrupció elleni védekezés lehetőségeiről és módszereiről. A korrupció s a közbeszerzési korrupció visszaszorítása ugyanis a jövő egyik kulcskérdése, s ezt a hasonló kutatások jelentősen segíthetik. Ezért arra töre-

* A cikk a GKI Gazdaságkutató Zrt.-ben a Közbeszerzések Tanácsa számára készült tanulmány főbb eredményeinek összefoglalása. A részlemzések összeállításában közreműködtek: Andrási Zoltán, dr. Borsi Balázs, Némethné Pál Katalin, Papanek Zsuzsanna, dr. Sebestyén Tibor C.Sc. (GKI), dr. Ács Ferenc (M.Á.S.T.), Kis Gergely, Tímár Szabolcs (eNET).

kedtünk, hogy a vizsgálatok során felhasználni kívánt technikák legyenek összhangban a társadalomtudományi kutatások korszerű módszertani elveivel.²

Mivel a korrupció igen bonyolult összefüggésrendszer által generált és sokrétű hatásmechanizmusokat mozgató társadalmi folyamat, kutatási eredményeink tudományos megalapozása érdekében hangsúlyozottan törekedtünk megállapításaink *sokoldalú alátámasztására*.

▶ Áttekintettük és bemutatjuk a témakörünkre vonatkozó korábbi ismereteket. Ennek érdekében több ezer oldalnyi (döntő többségében angol és magyar nyelvű) *nemzetközi és hazai szakirodalmat* néztünk át. Hangsúlyozottan törekedtünk a korrupció társadalmi összefüggéseit leíró elemzések megismerésére, a korrump cselekmények motivációinak, a korrump személyek kapcsolatrendszerének, a korrupció gazdasági folyamatokat torzító következményeinek a feltárására. Kiemelt fontosságot tulajdonítottunk a nemzetközi elemzések, összehasonlítások legfrissebb, idehaza alig ismert tapasztalatainak (s különösen a sikeres korrupcióellenes erőfeszítésekkel, a best practice-szel kapcsolatos közléseknek).

▶ Elkészítettük a hazai *sajtó tartalomelemzését*. Feldolgoztuk egyrészt a legfontosabb napi- és hetilapokban (Magyar Hírlap, Magyar Nemzet, Népszabadság, HVG stb.), illetve a mértékadónak tekintett tudományos igényű periodikákban (Közgazdasági Szemle, Külgazdaság, Magyar Tudomány stb.) 2002 és 2007 között megjelent *mintegy háromnegyed millió* közleményt. A cikkek – teljes körű – halmazából kiválasztottuk a »korrupció« és a »közbeszerzés« kereső szavakat tartalmazó mintegy 15 ezer közleményt, amelykből elektronikus adatbázist készítettünk, majd ezt bibliometriai jellegű statisztikai vizsgálatoknak vetettük alá. Keresőszavak, „szóbookrok”, illetve ezek logikai kapcsolatai segítsé-

gével *széles körben határoztuk meg a cikkekben érintett témák gyakoriságát s főbb összefüggéseit*. Ugyanakkor a munkában részt vevő kutatók maguk is átnézték a kiválogatott mintegy 15 ezer cikket, s kigyűjtötték a leginkább jellemzőeknek talált megfogalmazásokat, állításokat, következtetéseket.

▶ Nagy számban kértünk és kaptunk részletes *mélyinterjúkat* a közbeszerzések gyakorlatában dolgozó szakemberektől. Az interjúzás során az eredmények általánosítási lehetőségeinek megteremtésére (a minták reprezentativitására és a megkérdezettek véletlenszerű kiválasztására), az adatfeldolgozásoknál a tudományos módszerek (például benchmarking, faktoranalízis stb.) alkalmazására törekedtünk. A megkérdezetteket az *ajánlatkérők*, (nyertes és nem nyertes) *ajánlattevők*, valamint a *hivatalos közbeszerzési tanácsadók* köréből – rétegzett mintavétellel – választottuk ki [40+(2x30)+20, azaz összesen 120 főt]. A négy csoport számára az egyes csoportok sajátosságait figyelembe vevő kérdőívek készültek. Minden kérdőívnl 3 csoportba rendeztük kérdéseinket: az interjú elején és a végén zárt kérdésekre kértünk rövid, illetve az interjú középső részében nyílt kérdésekre hosszabb válaszokat. Az interjúk során elhangzottakat egységes formában (s az anonimitás követelményeit érvényesítve) rögzítettük. A zárt kérdésekre adott válaszokat legtöbbször gyakoriságok és százalékos megoszlások közlésével – de esetenként a mélyebb összefüggések feltárására is alkalmas számítások segítségével – mutatjuk be. A nyílt kérdések feldolgozása során egy logikai lánc mentén haladva tárjuk fel, hogy a közbeszerzések résztvevői miként látják a közbeszerzési korrupció mértékét, véleményük szerint milyen okok vezetnek e korrupció kialakulásához és fennmaradásához, a közbeszerzési korrupciónak milyen hazai típusai alakultak ki, és kik ennek résztvevői, melyek e cselekmények hatásai, valamint milyen eszközöket látnak al-

kalmasaknak a közbeszerzési korrupció viszszaeszesztésére, a károk mérséklésére. Az egyes fejezeteknél gyakran elkülönítjük a korábban már említett csoportok válaszait, azaz külön mutatjuk be az ajánlatkérők, a hivatalos közbeszerzési tanácsadók, valamint az ajánlattevők véleményét, tapasztalatait. A kapott információk lehető legpontosabb szemléltetése céljából minden esetben elkülönítve jelezük az adott kategóriára vonatkozó legjellemzőbb, esetenként legmarkánsabb, az interjúk során elhangzott válasz(ok)at is.

▶ Intenzíven hasznosítottuk a M.Á.S.T. Kft. által a közbeszerzésekkel foglalkozók szélesebb körében a korrupcióról kialakult vélemények feltárásának céljaira készített *felmérés* eredményeit. E felvétel országos, reprezentatív, rétegzett mintavétellel vett 900 (2x450) fős mintán, face to face megkérdezésen alapuló strukturált kérdőív lekérdezése révén készült. Megkérdezett az lehetett, aki az intézmény/cég közbeszerzési ügyeiben döntéshozónak számít, illetve az, akit a válaszadásra ez a személy kijelölt. A kérdőívek nagyszámú kérdés révén gyűjtöttek információt a közbeszerzések terén kialakult etikának a megkérdezettek szerinti jellemzőiről, a korrupciónak tekintett tevékenységekről, ezek gyakoriságáról, technikáiról, okairól és hatásairól. A kérdezőbiztosok előzetesen oktatáson vettek részt, a válaszadás ténye a megkérdezettek 15 százalékánál ellenőrzésre került. A kapott információk feldolgozására matematikai-statisztikai módszereket használtak.

Hangsúlyozzuk, hogy a kapott eredmények nem általánosíthatók a végtelenségig, elsősorban az elmúlt 10–15 évre s a magyar gazdaságra vonatkozathatók. Ugyancsak kiemeljük, hogy a különböző vizsgálataink eredményei közt gyakran nincs (teljes) összhang. Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy *a részvizsgálatok tapasztalatainak ütköztetése nyomán nyert végső eredményeink, következtetéseink kellően megalapozottak és fő vonalaikban helyesek, s*

ahol lehet, utalunk rá, hogy *az eltérő részeredmények a megállapítások valószínű hibahatáraitól adnak képet.*

A KORRUPCIÓ, VALAMINT A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓ HAZAI ELTERJEDTSÉGE

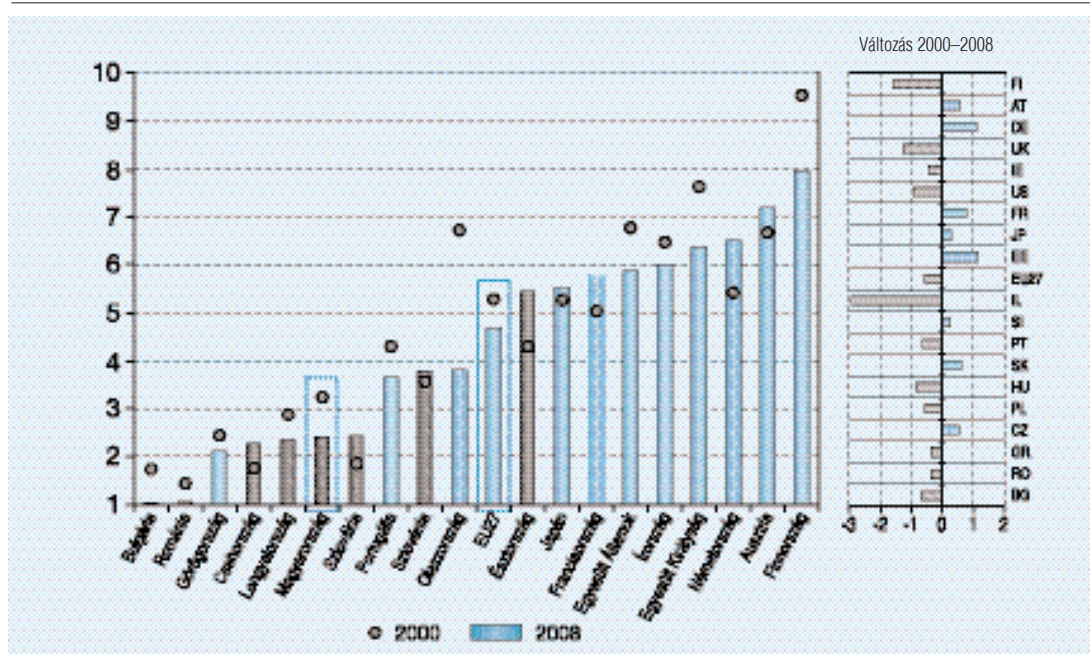
A kutatás tapasztalatai alapján az adott kérdésben összefoglalóan azt valószínűsítjük, hogy *a korrupció gyakorisága a magyar gazdaságban „közepes”, s a hazai közbeszerzési eljárásoknak nagyobbik felét – időszakonként változóan mintegy kétharmadukat-háromnegyedüket (65–75 százalékukat) – befolyásolja.*

A megállapítást *sok tekintetben egymásnak ellentmondó kutatási eredmények támasztják alá.* A vizsgálatok során abból indultunk ki, hogy a közismert történelmi tapasztalatok szerint a korrupció a társadalmak igen régi s mindenütt jelen levő gondja – a jelenség megjelenési formája, „mérési” (bizonyítási) formája, elterjedtsége, következményeinek súlya, társadalmi megítélése azonban tértől és időtől függően igen különböző. *(Lásd 1. ábra)*

A szakirodalom-feldolgozás úgy találta, hogy a mértékadó szerzők mindenkor hangsúlyozzák ugyan a korrupció magas³ látenciáját és bonyolult társadalmi összefüggéseit is, de általában *elfogadják* a jelenség gyakoriságáról a társadalomtudomány korszerű módszereivel (empirikus felmérések eredményeivel, matematikai-statisztikai számításokkal, szociológiai elemzésekkel) sokoldalúan alátámasztott megállapításokat. Legtöbbször a Transparency International-nak (TI) minden vizsgált ország esetén több kutatási eredményt összegző nemzetközi összehasonlításait hivatkozzák. A legfrissebb helyzetértékelésről az 1. ábra tájékoztat. A hazai szerzők többsége (bár nem vita nélkül, de) ugyancsak elfogadja az 1. ábrának *a magyar gazdaság „közepesen” korrump voltát* jelző értékelését is; úgy véli, hogy *a korrupció magyarországi szintje a fejlett országokban lévőnél*

KORRUPCIÓ, 2008

(1=erős; 10=nincs)



Forrás: GKI: Versenyképességi Évkönyv, 2008, a Transparency International nyomán

lényegesen nagyobb, de a legtöbb fejlődőben kialakultnál kisebb. De empirikus kutatásaink (kiemelten: interjúink) során is a vázolt általános megítéléssel összhangban levő eredményeket kaptunk.

További vizsgálataink szerint a korrupció a hazai közbeszerzések körében is igen gyakori. Mások publikációja szerint⁴ e normasértésre a közbeszerzési eljárások 90 százalékánál sor kerül. Kutatásunk úgy találta azonban, hogy a korrupciós gyanú megítélésénél nagy körültekintés indokolt, s az ismertetett becslés túlzott.

► Keresőprogrammal és keresőszavakkal készített sajtófeldolgozásunk különös élességgel utalt a közbeszerzési korrupció gyakori voltára. Eredményeink – az elektronikus válogatás – szerint a hazai sajtó kifejezetten gyakran foglalkozik a közbeszerzési korrupció problémájával. A feldolgozott napi- és hetilapokban, valamint az Index elektronikus hírforráson 2002–2007 között megjelent mintegy háromnegyed millió

közleményben közel 8000 cikk tartalmazta a »korrupció« szót, ugyancsak közel 8000 a »közbeszerzés« szót, s az utóbbiakban az olvasók a közbeszerzési korrupció jelenségével is átlagosan heti két-háromszor szembesülhettek. Figyelemre méltók a közleményekben bemutatott egyes konkrét korrupciós esetek és ezek időszakonkénti változásai is. A közlések jellegének érzékeltesére az 1. táblázatban adjuk meg néhány, közbeszerzéssel is kapcsolatba hozható közismert keresőszó említésének gyakoriságát.

Néhány vizsgálati eredményünk ellentmondani látszik a közbeszerzések általános korrupciós fertőzöttségére vonatkozó (fenti s ehhez hasonló) állításoknak. A M.Á.S.T.-felmérés első kérdéseire válaszolva például mind a megkérdezett ajánlatkérők, mind az ajánlattevők alapvetően etikusnak ítélték a közbeszerzési szférát. Amint ezt a 2. ábra mutatja, közléseik szerint a kimondottan etikátlannak tartott közbeszerzési szereplők részaránya 4–5 százalék között

1. táblázat

EGYES, A »KORRUPCIÓ« SZÓVAL EGY CIKKBEN SZEREPLŐ SZAVAK* ELŐFORDULÁSÁNAK GYAKORISÁGA, %

Keresőszavak	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autópálya, sztráda	57	56	90	42	45	67
Combino	–	5	1	1	12	4
Kakaóbiztos	–	–	20	9	6	1
Metró	33	19	25	21	42	24
Nemzeti Színház	10	16	4	7	11	4
Országimázs Központ	29	17	2	2	2	–
Tűzijáték	15	4	4	2	5	5

* Hangsúlyozzuk, hogy a közölt gyakoriságok csak arra mutatnak: az adott keresőszóval jellemzett közbeszerzéseket a sajtó, vagy legalább is egyes sajtótermékek korrupciógyanúsaknak nevezték, de nem bizonyítják e gyanú megalapozottságát. Igen tanulságos, hogy a gyanút a keresőszavakkal jellemzett esetek nagy részében a bűnüldözés sem tudta bizonyítani.

Forrás: GKI-sajtófigyelés

mozog és az ajánlatkérők szerint szférájuk az átlagnál is etikusabb. Olykor hasonló tapasztalatokat rögzíthettünk a GKI-interjúk keretében is.

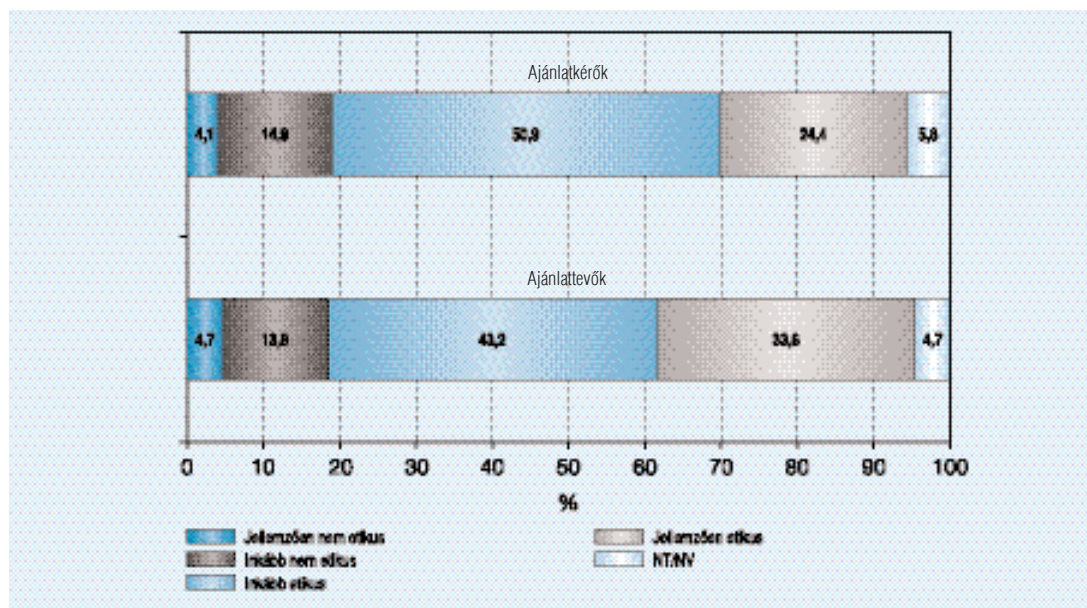
A kutatás során *mélyebben is megvizsgáltuk a szakirodalmi és sajtóközlemények, illetve az interjúválaszok jelentős eltéréseinek az okait.* Hár-

mas (s mindhárom esetben az eredmények hibahatáraitra és a hibák egyes okaira egyaránt rávilágító) magyarázatot találtunk.

► Egyrészt a mélyebb elemzés gyakran mutatta ki azt is, hogy egyes interjúadók „óvatosan” fogalmaztak. A M.Á.S.T.-megkérdezés későbbi fázisában például már *csaknem a válasz-*

2. ábra

A MORALITÁS MEGÍTÉLÉSE A KÖZBESZERZÉSI GYAKORLATBAN



Forrás: M.Á.S.T.-felmérés

adók fele valószínűsítette, hogy a korrupció a közpénzek hazai elköltésénél rutinszerűen jelen van. S az elemzők indokoltak látták, hogy még ehhez az arányhoz is a következő megjegyzést fűzzék hozzá: „a mundér becsületének védelme (...) minden kérdésnél hatékonyan működött, ahol a saját szakmáról kellett nyilatkozni.” De a válaszadók a GKI-mélyinterjúk során is meglehetősen ellentmondásos értékelést adtak a korrupció hazai gyakoriságáról. *Interjúadóinknak csak mintegy fele tájékoztatott arról, hogy az általa ismert közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban korrupciós gyanúról vagy cselekményről értesült.* Ugyanakkor egyes további, nem kis válaszóli csoportok (a borús sajtóközleményekkel ellentétben) széles körben korrupciómentesnek ítélték a hazai közbeszerzési folyamatokat, de közülük egyesek, az első percekben jelzett rózsaszínű képet követően, az interjúk sokadik kérdésénél szintén elismerték: mégis csak gyakori ez a normasértés. *Az ajánlatkérőknél interjút készítő kérdezőbiztosok közül pedig minden második, a nyertes ajánlattevőknél jártak közül minden ötödik azt jelezte az interjúkészítés után, hogy a kapott válasz megalapozottsága bizonytalan.*

Egy, az említett megfigyelésre okot adó tipikus interjúközlés: „Cégünknel (...) a közbeszerzési eljárás lebonyolítóit egyetlen esetben sem keresték meg korrupciós szándékkal. A közbeszerzési döntéshozók nevében viszont nem nyilatkozhatok, ugyanakkor nincs tudomásom korrupcióról vagy annak gyanújáról.”

Tanulságos az is, hogy igen jelentős különbségeket találtunk a korrupciós gyanúról tudósítók ágazati arányaiban. A GKI-interjúk során az ipari válaszadóknak 56 százaléka, de mind az öt számítástechnikával foglalkozó cég képviselője jelezte a korrupciós gyanút. Az építőipari válaszadók 66 százaléka, a kereskedelmi stb. szolgáltatások képviselőinek viszont csak 23 százaléka, az oktatási intézmények interjúadóinak 31 százaléka, s a közigazgatás nyilatkozóinak csupán 14 százaléka

adott tájékoztatást ilyen információiról. Úgy véljük, ezen ágazati eltérések valós különbségeket jeleznek.

▶ Másrészt esetenként a korrupciós gyanú (vádak) túl gyakori voltával kapcsolatos jelzéseket is kaptunk. Nem minden korrupció, ami annak látszik. Egyes interjúalanyaink olyan eseteket is említettek, amelyeknél nem volt korrupció, az időzavar stb. miatt alkalmazott sajátos eljárási technikák nyomán mégis meggyanúsították őket ezzel. Hiszen a betarthatatlan jogszabályok, az ezek oldását célzó ügyeskedés is vezethet vissza szituációkhoz. S mert a korrupció nem vagy nem jól látható, a vesztesek hajlamosak erre fogni az elmaradt sikert.

▶ Harmadrészt, amint ezt egyes publikációk is kifejtik, a korrump cselekményekkel gyakran összetéveszthető a nem visszterhes részrehajlás, amely sokféle, nem korrupciós jellegű ok miatt is létrejöhet. A pozitív diszkrimináció mögött állhat egyszerű ismeretség, közelebb vagy távolibb rokonság, közös múlt és sors. Más esetekben oka lehet rokonszenv, esetleg udvarias vagy hízelgő magatartás viszonzása, netán tetszelgés egy szexepiles vagy tekintélyes ügyfél, illetve egy híres ember vagy kiválóság előtt – vagy egyszerűen a kedvezményezett meggondolásokhoz hasonló gondolkodás. A negatív részrehajlás is lehet saját okú (ellenszenv, eltérő világnézet vagy politikai beállítottság, etnikai eltérés stb.), vagy a pozitív diszkrimináció szükségszerűen fellépő komplementere, illetve az eltérő gondolkodás (Miller – Roberts – Spence, 2005 stb.).

A kifejtettekből nem könnyű a hazai közbeszerzési korrupció tényleges gyakoriságára következtetni. Az interjúk arra mutatnak, hogy jelenleg az eljárások nagyobbik fele fertőzött, de nem ritka az indokolatlan gyanú sem. Ezért, valamint jelentős bizonytalanságunk érzékeltetését jelezve rögzítettük azt, hogy *napjainkban a korrupció a hazai közbeszerzési eljárásoknak időszakonként és eljárástípusonként változóan*

mintegy kétharmadát–háromnegyedét, 65–75 százalékát befolyásolja.

A KORRUPCIÓ ELŐFORDULÁSI FORMÁI (TÍPUSAI)

Kutatásunk úgy találta, hogy a korrupciós esetek tipizálása világszerte meglehetősen kialakulatlan, s a hazai közbeszerzési korrupció típusaira vonatkozó empirikus információk legtöbbször kifejezetten szegényesek. Gazdagabb (de sokszor egyértelmű bizonyítékok nélküli) tájékoztatás csak egyes szakirodalmi és sajtóközlemények elemzéseiben, s döntően a politikai okokra visszavezethető korrupciós gyanú jelentős gyakoriságáról és egyre súlyosabbnak ítélt következményeiről áll rendelkezésre. Az interjúk során megkérdezett vállalati vezetők viszont e témáról ritkán nyilatkoztak. A tipizálás elméleti kérdéseiben járatlan gyakorlati szakemberek körében is *gazdag anyag volt gyűjthető azonban arról, hogy a korrupció a közbeszerzési eljárás mely fázisait s miként befolyásolja.*

A korrupció típusainak legismertebb elméleti csoportosítása *magán-* (legtöbbször: üzleti) szférán belüli, *hivatali* és *politikai* korrupciót különböztet meg.

A magánszférán belüli korrupció tipikus esete, ha nem a tulajdonos, hanem megbízottja végzi a végrehajtást, s a kezelő valakivel összejátssza nem a tulajdonos érdekeit, hanem a sajátját érvényesíti. Üzleti korrupciónak azt nevezzük, ha anyagi előnyök (például megrendelés, az indokoltnál magasabb ár elnyerése, a szükségesnél rosszabb minőség elfogadtatása) céljából vállalkozók vesztegetik meg a hivatalnokokat vagy a politikai hatalmat. Hivatalnoki korrupcióról akkor beszélünk, ha a közjót képviselni és megvalósítani köteles közalkalmazottak a hivatalos ügyek (engedélyszerzés, telekkönyvi bejegyzés, büntetéselengedés, „testre szabott” szabályozás) „kedvező” elintézése érdekében kérik „ajándékokat”,

kenőpénzt. Olykor e két típus se választható egyértelműen külön. A politikai korrupció – így a közpénzeknek a politikai és az üzleti szféra összefonódása által lehetővé tett, a társadalmi érdekekkel ellentétes „átcsoportosítása” – viszont többnyire nagyobb érdekcsoportok együttműködésével valósul meg, például a hatalom megszerzése vagy megőrzése, így egyes (lakossági) csoportok lojalitásának, szavazatainak vagy egyéb támogatásának megvásárlása érdekében⁵ (Hankiss, 1983, 83–86. oldal). S nyilvánvaló, hogy a határ esetek, így a nagyobb összefonódások besorolása esetenként igen nehéz.

Kutatásunk tapasztalatai szerint a korrupciós típusok gazdasági súlyával kapcsolatos magyar álláspont kialakítása szempontjából is irányadó, hogy *Rose-Ackerman* (2006) világhírű Kézikönyve szerint a jelenlegi korrupciós kutatások homlokterében világszerte a politikai korrupció áll. Ennek sajátos oka, hogy a Watergatebotrány óta a kutatók kiemelkedő fontosságúnak ítélték a korrupció intézményesülése és az államigazgatás gyatra színvonala közti szoros (olykor csak sejthető, de világos következményekkel járó) kapcsolatok elemzését. S igen csak valószínűsíthető, hogy a hasonló súlypontképzés a mi gazdaságunknál is indokolt.

A mindennapok nyelvén szólva: a jelenkor korrupciós főszereplői nem annyira a hivatalokban, hanem inkább a nagyvállalati vezetőket és a politikusokat kapcsolatba hozó elitklubokban, rendezvényeken, vadásztársaságokban, üzleti delegációkban stb. találhatók. A közéletben a korrupciós visszaélés veszélye nagy, a magasabb szinteken pedig még nagyobb, mint az alacsonyabb és a végrehajtói szinteken, mivel magas szinten a kívülről láthatatlan kis döntési hibával (a normától vett eltéréssel) is igen nagy előnyökhöz lehet juttatni a protekciós személyeket vagy szervezeteket. A legnagyobb korrupciós ügyletekhez nem kell hivatali szoba és boríték. Égető szükség van viszont a kapcsolati tőkékre, a kerülőutas szíves-

ségi körökre, a szívességbankokra, amelyekhez hivatali szobák helyett gyakran elég egy telefonnévsor és néhány szavas telefonbeszélgetés. Az üzleti ebédekre, otthoni meghívásokra is csak ritkán, elsősorban szívességi körökbe és a szívességbankokba való belépéshez van szükség. Ezekre utalt például a Siemens egy középvezetőjének jellegzetes megfogalmazása, amikor azt jelezte, hogy komoly piaci tudás kell ahhoz is, hogy hol, kinek, mit kell nyújtani (Manager Magazin, 2007, 2. szám).

Vizsgálataink eredményei szerint a mai magyar gazdaságban nemcsak a politikai, hanem az üzleti korrupció és együttes jelentkezésük is vitathatatlanul súlyos gond. Amikor ugyanis a korrupcióban résztvevők egyike politikus, a másik résztvevő gyakran üzletember, s két vállalati érdekelt összejátszására is számos példa van.

Az említetteket jelzi például, hogy az elmúlt években a korrupció kérdéskörét érintő hazai sajtócikkekben a »politika« szó volt a leggyakoribb »szakkifejezés«. S a vitathatatlanul magas látencia miatt az sem ellenérv (viszont jellemző),

hogy a hasonló állásfoglalások sem a hazai tudományos közleményekben, sem interjúink anyagaiban, de még a bírósági ítéletekben sem túl gyakoriak.

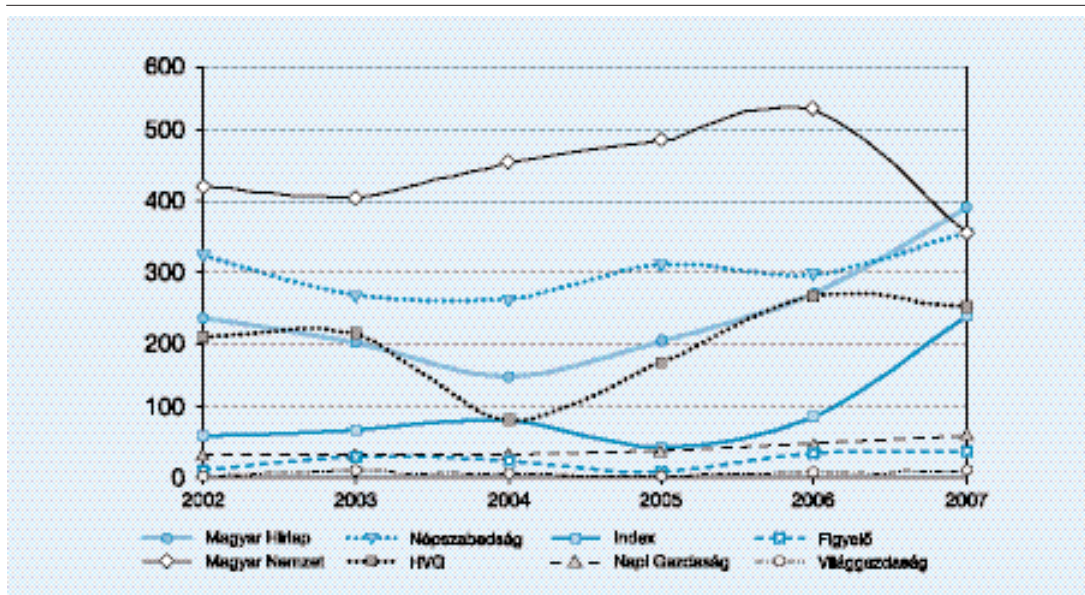
Fontos kiemelnünk, hogy a magyar sajtó éles hangvétele nem különösebben függ a politikai hovatarozástól. A vizsgálatunk időszakában a feldolgozott lapokban közreadott, »korrupció« szót tartalmazó mintegy 8 ezer sajtócikk politikával, politikusokkal is foglalkozó közleményeinek napilapok és évek szerinti megoszlásáról a 3. ábra ad képet.

Az interjúadók politikakerülő állásfoglalásai (általános magatartásuk mozgatórugóival egyezően) nyilván szintén a már említett »óvatosságukkal« magyarázhatók. Valószínűsíthető továbbá, hogy a témát kerülő tudományos közlemények magas gyakoriságának is hasonló indokai vannak.

A közbeszerzési korrupció eseteinek a most változott általános ismérvek szerinti hazai csoportosítása az eddigiekben viszonylag ritka volt, s kutatásunk szerint a gyakorlatban sem tekinthető részleteiben ismert témának.

3. ábra

A »KORRUPCIÓ« MELLETT A »POLITIKA« SZÓT IS TARTALMAZÓ CIKKEK SZÁMA



Forrás: GKI-sajtófigyelés

Az elterjedt korrupciós cselekmények *konkrét* technikáiról (az eljárásnak a normasértést lehetővé tevő pontjáról, „mesterfogásairól”) a nemzetközi s esetenként a magyar szakirodalom – de a sajtó is – gyakran közöl figyelemre méltó információkat, felsorolásokat. Empirikus vizsgálataink kereteiben is kaptunk tájékoztatást e témáról. A legfontosabb tapasztalásokat (s mindenek előtt a főbb típusok listáját) a 2., 3. táblázatban rendeztük.

Természetesen a táblázatokban rögzítettek – egyrészt az interjúadók e szempontból szerény méretű és több tekintetben nem reprezentatív mintája, másrészt a nyitott kérdésekre adott, gyakran nem teljes körű tájékoztatás, valamint az „óvatos” válaszok és ezek gyakran nem könnyű „tömöritése” miatt – csak visszafogottan értékelhetők. Nyilvánvaló, hogy a közbeszerzések hazai gyakorlatában szinte valamennyi említésre került technikával találkozhatunk (hiszen másként nem kerültek volna szóba). Biztos, hogy az eljárások főszereplői a válaszadók által jelzetteknel nagyobb arányban követték el a megemlített normasértéseket (azaz: az említési gyakoriság az elterjedésnek csak valamely laza alsó határa), a korrupciós folyamatokban olykor további résztvevők is fontos szerepet vállaltak, s valószínű, hogy esetenként további módszerek is bevetésre kerültek. Mindazonáltal a lista így is a kutatás fontos eredménye.

A táblázatok adatai arra mutatnak, hogy a korrupciós közbeszerzések résztvevői világszerte is, idehaza is igen változatos (és idővel is változó) módszereket alkalmaznak, s az eljárások minden fázisában befolyásolhatják a folyamatokat. Súlyosan téves nézet, hogy a korrupció kizárólag az ajánlatok értékelésénél lehet jelentős; hiszen az ajánlattevők körének korlátozása vagy a kartellezés már az ajánlatkérés fázisában is gyakori, s a hibás teljesítés elfogadása ugyancsak nem ritka esemény. E megállapításnak nagy gyakorlati fontossága van, sokban segítheti a visszaélé-

sek elleni, utóbb szóba hozott védekezést. Az ajánlatkérők (hivatalnokok), illetve az ajánlattevők (üzletemberek) közti klasszikus korrupció is sokféle, mindenkor az adott lehetőségekhez igazodó vesztegetési, nyomásgyakorlási, az eljárást megkerülő vagy meghamisító módon megvalósítható. De gazdag eszköztár vethető be az ajánlattevők összejárásakor, így kartellezésekor is.

Az adatok azt valószínűsítik, hogy a korrupciós cselekmények *gyakoribbak az eljárások kezdetén*, az ajánlatkérésnél, a (kartellezéssel párosuló) ajánlatkészítéskor, az ajánlatok értékelésekor, mint a továbbiakban. Az ajánlattevők körét minden harmadik ajánlatkérés korlátozza. Legalább minden hetedik eljárásban az ajánlattevők kartellmegállapodása valószínűsíthető. Minden negyedik eljárásban számíthatunk arra, hogy nyomást gyakorolnak egy adott ajánlattevő sikeréért, s minden ötödikben, hogy hasonló okból vesztegetésre kerül sor. Olykor egy eljárásban többféle korrupciós cselekmény is hat. Figyelemre méltó továbbá, hogy a korrupció célja az esetek nagyobbik felében közvetlenül nem az ár növelése, hanem a piacbefolyásolás.

Külön fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy a politikai és a hivatali korrupció főszereplőinek tevékenysége legtöbbször kapcsolódik egymáshoz. Elég nagy a prominens szereplőknek a politikai és a bürokratikus (államigazgatási) szektor közötti mobilitása is. Ugyanaz a személy hol főtisztviselőként, hol jelentős pártpolitikusként tűnik fel. Megszokott jelenség az is, hogy a győztes pártok prominens személyiségei a minisztériumok, nagyvállalatok felső vezetési köreibbe vonulnak át, gyakran megtartva a politikai tisztségeiket, mandátumaikat is.

A politikai és a hivatali korrupciónak a személyi összefonódások miatt nehéz megkülönböztetése megbízhatatlanná tesz minden, a két típus gyakoriságát külön-külön megadó értékelést.

2. táblázat

**A) AZ AJÁNLATTEVŐK (ÉS ALVÁLLALKOZÓIK) ÖSSZEJÁTSZÁSÁVAL
LÉTREHOZOTT KORRUPCIÓ TÍPUSAI**

Típusok	OECD 2007-ben említés	Egyéb műben említés	GKI-mélyinterjúk mintája	említési gyakoriság, %	M.Á.S.T.- felmérés besorolása**
Ajánlattevő több cége ad ajánlatot					Á
Előzetes (kartell-) megállapodás	x	x	Teljes	13	S
A munkába bevonni nem kívánt szerepeltetése alvállalkozóként	x				S
Megállapodás minőségrontás elhagytásáról			Teljes	2	

* A szakirodalom és a GKI-mélyinterjúk a korrupciós esetekben alkalmazott megoldásokról tájékoztattak (az adott technika alkalmazásáról esetenként csak a 120 fős alapsokaság egy része nyilatkozhatott). A M.Á.S.T.-felvétel viszont arra kérdezett rá, hogy a technika alkalmazása korrupcióra utal-e.

** Á: a legtöbb válaszadó, T: a válaszadók többsége, S: sokak által korruptnak vélt magatartás.

3. táblázat

**B) AZ AJÁNLATKÉRŐ ÉS AZ AJÁNLATTEVŐ(K) ÖSSZEJÁTSZÁSÁVAL
LÉTREHOZOTT KORRUPCIÓ TÍPUSAI**

Típusok	OECD 2007-ben említés	Egyéb műben említés	GKI-mélyinterjúk mintája	említési gyakoriság, %	M.Á.S.T.- felmérés besorolása**
Közbeszerzési eljárás elkerülése	x	x			S
Hamis célt rögzítő ajánlatkérés	x	x			
Az ajánlattevők körének korlátozása	x	x	Teljes	36	S
Színlelt (a nyertest előre eldöntő) ajánlatkérés	x	x			S
Ajánlattevő exkluzív informálása	x	x	Teljes	8	Á
Ajánlattevő indokolatlan kizárása			Ajánlattevők	17	S
Nyomásgyakorlás egy ajánlattevő sikeréért		x	Teljes	23	
Vesztegetés egy ajánlattevő sikeréért		x	Teljes	8	
Vesztegetés magas ár elfogadásáért			Teljes	19	
Hamisan indokolt eredménytelenség		x			
Ajánlat részrehajló értékelése	x	x			
Ajánlatra felhívástól eltérő ajánlat elfogadása		x			
Szerződés indokolatlan módosítása			Ajánlattevők	3	
Szerződéstől eltérő teljesítés elfogadása	x		Ajánlattevők	7	
Alacsony ajánlati ár indokolatlan kiegészítése pótmunka stb. címen		x	Teljes	9	
Jogorvoslatkérés elmulasztása		x			

* A szakirodalom és a GKI-mélyinterjúk a korrupciós esetekben alkalmazott megoldásokról tájékoztattak (az adott technika alkalmazásáról esetenként csak a 120 fős alapsokaság egy része nyilatkozhatott). A M.Á.S.T.-felvétel viszont arra kérdezett rá, hogy a technika alkalmazása korrupcióra utal-e.

** Á: a legtöbb válaszadó, T: a válaszadók többsége, S: sokak által korruptnak vélt magatartás.

A KORRUPCIÓ OKAI

Köztudott, hogy az egyes személyek korrupciós magatartása többnyire közvetlenül az elérhető személyes előnyöknek, illetve a normasértők leplezésével és megbüntetésével kapcsolatos kockázatok „költségeinek” pozitív egyenlegével magyarázható. A korrupciós cselekmények kialakulásának azonban legtöbbször igen összetett továbbbi indítékai és sajátos „technikai” (formai) okai is vannak. A megállapítást a szakirodalmi elemzések többsége is osztja, valamint kutatási tapasztalataink is alátámasztják.

A témakörben a leggyakrabban a vádlottak padjára ültetett *politikai korrupció*⁶ okairól csaknem egybeesnek a nemzetközi és hazai szakértői vélemények, valamint kutatásunk információi. Miller – Roberts – Spence (2005) szerint például a közpénzek költésével kapcsolatos – nagy – korrupciós cselekmények gyökerei általában a hatalommal való visszaélésekre vezethetők vissza, s a formai (technikai) okok csak e visszaélést segítik. Kiemelik, hogy az életidegen és betarthatatlan jogszabályok létrehozása, a hatásköri elhatárolások elmulasztása, az etikai elvek rögzítésének hiánya, a bűnüldözés, az igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtás korlátozott kapacitása egyaránt a korrupció terjedésére vezető tényezők.

Gyakran teljesen félrevezető tehát az a laikus vélemény, hogy a korrupció fő oka a politikusok személyes pénzhétsége (ami esetenként a választási kampányok kedvenc témája is). Ez olykor lehet ok, máskor azonban nem is életszerű, már csak azért sem, mert számos országban a jelentős politikusoknak vagy tisztségviselőknek rendszeresen kell vagyonynyilatkozatot tenniük (akár a családi vagyonyarapodásról is beszámolniuk), és a napvilágra került visszaélések következményei sokhelyütt súlyosak.

Ugyanakkor a párt- és kampányfinanszírozás homályos jogszabályai világszerte s a magyar

gazdaságban is fontos gyökerei a korrupciónak, s gátolják a politikai korrupció elleni védekezést is.

A politikai korrupcióra vonatkozó hazai és külföldi állásfoglalásokat a GKI tanulmány részletezi, e cikkben a fő hatásokról szólunk.

▶ Hagyományosak a politikai összefüggések „technikai” háttérét megvilágító állásfoglalások is. Az emberiségnek már Szókratész és Platón által is megfogalmazott tudás öröksége, hogy a közpénzekkel való színvonalas gazdálkodás esélyét nagymértékben növeli, ha megteremtjük mind a rendelkezésre álló, mind a felhasználásra kerülő forrásokkal kapcsolatos nyilvántartásokat, illetve ezek átláthatóságát. A követelmény kettős: egyaránt megkívánja a szabályozás és az adminisztráció közérthetőségét (ennek részeként: köznapi szóhasználatát), illetve azt, hogy az elkészülő dokumentumokhoz a társadalom lehető legszélesebb köre (de legalább az ellenőrzésre illetékesek) könnyen hozzá is tudjon férni. S mind a nemzetközi szakirodalomban, mind a hazai szakértők körében egyetértés van abban, hogy e feltételek nem teljesülése – például a közpénzügyekkel kapcsolatos információknak egyes fejlődő országokban gyakori titkosítása – a korrupció fontos oka, s jele is.

▶ Sajtófeldolgozásunk szerint a hazai közbeszerzési korrupció sajtóban közölt magyarázatai is összecsengenek a fentiekkel, hiszen a közleményekben legtöbbször a politikai korrupció példái kerülnek reflektorfénybe. Az adatbázisunkban szereplő 693, a »közbeszerzés« és a »korrupció« szavakat egyaránt tartalmazó sajtócikk közül például:

- 229-ben fordul elő a »politikus«,
- 55-ben a »pártfinanszírozás«,
- 2-ben a »nepotizmus«, s
- 3-ban a »patronus-kliens« szó vagy szóösszetétel.

Jellemző megfogalmazás a következő: „Nem a törvénnyel van a baj. Sokkal inkább az a gond, hogy a közbeszerzési eljárásokba rendre bele-

szól a politika. Ráadásul a tenderek kiíróinak és a pályázóknak a szakmai felkészültsége is sok kívánnivalót hagy maga után – véli Várday György közbeszerzési szakértő.” (Népszabadság, 2002. XII. 16.) Természetesen nem állítjuk azonban, hogy minden összeszámolt cikk hasonló álláspontot foglal el, hiszen olyan is akad, amelyek a korrupció kapcsán azért hozza szóba a politikust, mert e visszaélés felszámolásában számít rá.

► A bibliometriai vizsgálat szerint a politikai problémákat kerülő s inkább a „technikai” kérdésekre koncentráló felfogásmód ugyancsak gyakori a közbeszerzési korrupció hazai okait taglaló közleményben. A »közbeszerzés« és a »korrupció« szavakat egyaránt tartalmazó csaknem 700 cikk közül 182 említi a nyilvánosság, 87 az átláthatóság és (mindössze) 5 az elszámoltathatóság/elszámoltatás kérdéskörét, e feltételek hiányát (vagy megteremtésük fontosságát). A GKI-mélyinterjúk megkérdezett-

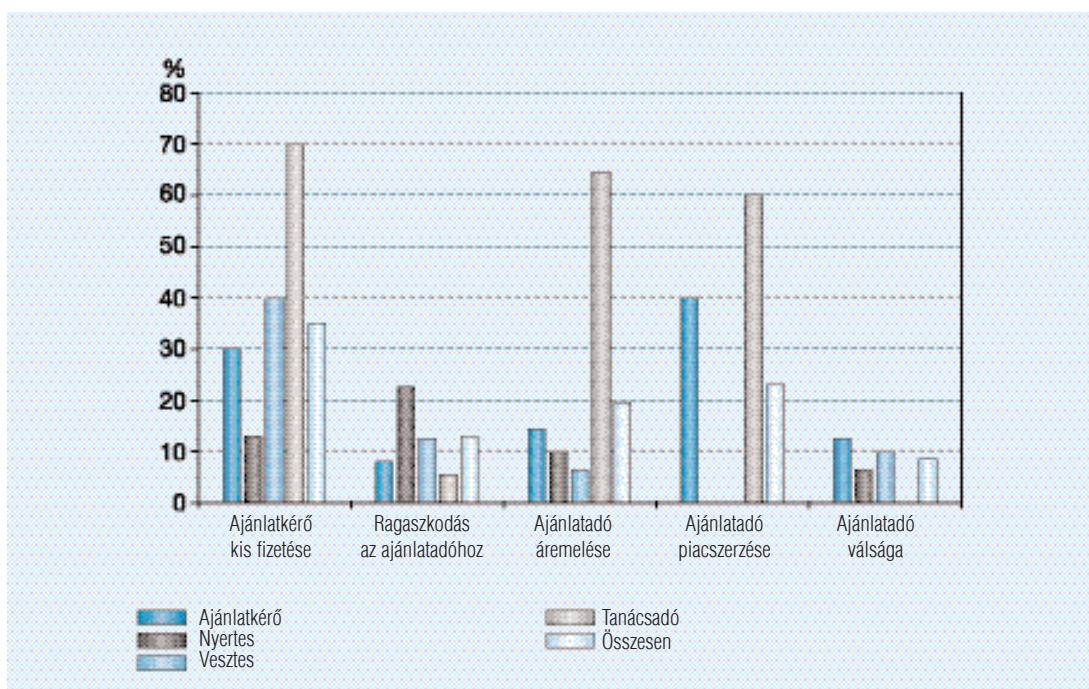
jei azonban a 4. ábra szerint ennél konkrétabb (sokszor a közbeszerzési korrupciónak az előző fejezetben ismertetett formáit is magyarázó) okokat emeltek ki.

A táblázatban bemutatott interjúközléseket a korrupció formáiról kapott, az előző alpontban részletezett válaszok tovább árnyalják. A két információcsoport összevetése szerint ugyanis az ajánlatkérők sem mindig anyagi előnyök reményében korlátozzák az ajánlatadók lehetséges körét, az ajánlatadók se okvetlen anyagi előnyök elérése érdekében kartelleznek stb.

Lényegében a vázoltakat erősítették meg a M.Á.S.T.-felmérés során nyert tájékoztatások is. Arra a kérdésre, hogy mely személyek a közbeszerzési korrupció kezdeményezői, a válaszolók 70 százaléka a politikusokat, 23 százaléka a szakmai vezetőket, s csak 7 százaléka az alkalmazottakat jelölte meg (ami persze a politika és a politikusok rendkívül negatív megítélését is tükrözi).

4. ábra

A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓ KÖZVETLEN OKAI



Forrás: A GKI-mélyinterjúk nyílt kérdéseire kapott válaszok

Az elmondottak után azt sem hallgathatjuk azonban el, hogy – bár a hazai közvélemény ma legtöbbször a politikai korrupció kárai iránt érdeklődik –, megállapításaink szerint az üzleti korrupció gyakorisága sem lebecsülhető. Amint már jeleztük is, számos olyan korrump cselekménynél, amelyiknél az egyik fél politikus, a másik „üzletember” (vállalati vezető, „ejtőernyős” illetékes stb.). De a cselekmény mindkét résztvevője is lehet az üzleti világ képviselője.

Néhány éve például egy nagy cégünk százmilliós adómeztakarítás céljából – s egy nagybankunk tevékeny támogatásával – formálisan külföldi tulajdonba adta vagyonának egy hányadát. Az APEH megállapította azonban, hogy a tulajdonos a részvényeket soha nem adta át a „vevőnek”, a „vevő” nem is fizetett, s tulajdonosi jogait se gyakorolta soha – s az adó elkerüléséért megbírságot a céget (lásd Papanek, 2000).

Fontos kutatási tapasztalat továbbá, hogy mind az ajánlattevők körét korlátozó ajánlatkéréseknek, mind az ajánlattevők közti kartellezésnek nem ritka oka az is, hogy az elkövetők ily módon védekeznek a közbeszerzési törvény – és az ajánlatkérés – túlzottan rugalmatlan szabályai ellen. Mind az ajánlatkérőnek, mind a felkészült ajánlattevőknek gyakran érdeke például, hogy lehetetlenné tegyék a megvalósításra váró feladat színvonalas végrehajtására képtelen, de fél árért vállalkozó ajánlattevőket, ezek kiszűrésére azonban olykor nincs a jelenlegi szabályozást követő út.

A NEGATÍV GAZDASÁGI-TÁRSADALMI HATÁSOK ÉS HAZAI MEGÍTÉLÉSÜK

A kutatás igaznak mutatta azt az elterjedt nézetet, hogy a korrupció nagy károkat okozhat minden érintett eljárásban, így a közbeszerzések esetében is. Ugyanakkor azt is megállapít-

tottuk, hogy *bár a friss nemzetközi kutatások a korrupció súlyos társadalmi és gazdasági hatásait is feltárják, ezek az eredmények idehaza még nem kellően ismertek, illetve elismertek.*

Úgy láttuk, hogy a nemzetközi szakirodalom, a hazai közvélemény és kutatásunk is csaknem azonosan értékeli a közbeszerzési korrupciónak az ajánlatkérők, illetve -adók köreiben jelentkező *vállalati* következményeit. Például a GKI-mélyinterjúk során megkérdezték (akik közt volt olyan, aki egyáltalán nem említett hatásokat, volt, aki többet is megnevezett) *ezeket négy jól elkülöníthető csoportba sorolták.* A négy – közvetlenül ható – csoportot s említésük gyakoriságát az 5. ábra mutatja. Adatai szerint legtöbbször a vállalási árak emelkedését és a teljesítés gyengébb minőségét emelték ki, de sokan utaltak a verseny korlátozására is.

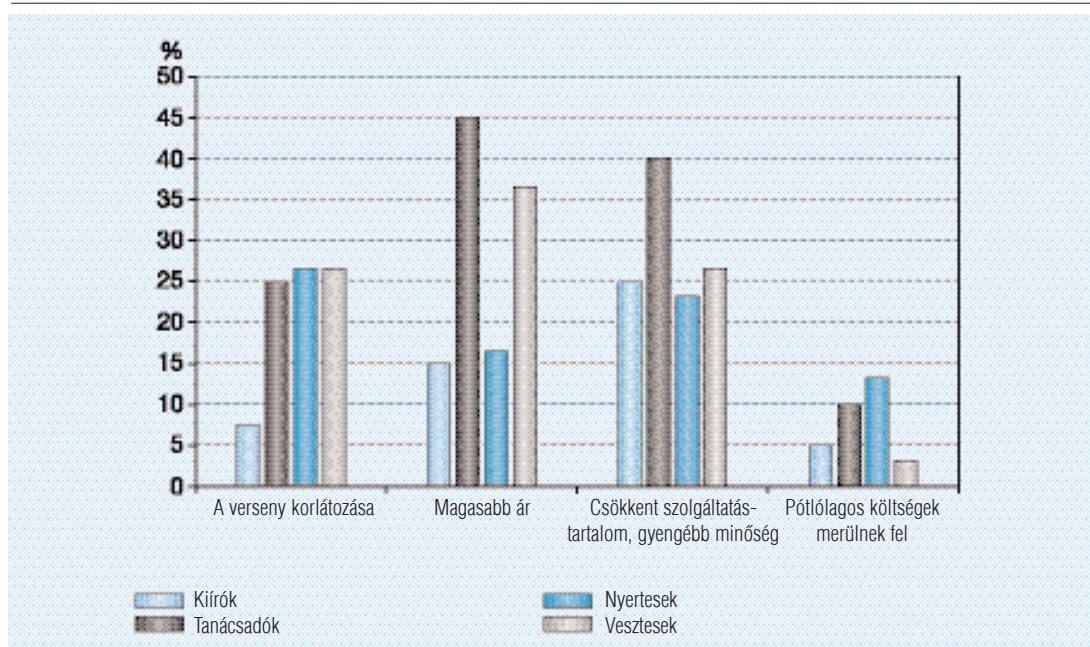
A M.Á.S.T.-felmérés esetenként a *károk nagyságára* is adott – jelentős szórást jelző – becsléseket. Úgy találta például, hogy a válaszadók szerint, ha minden közbeszerzést kiírnának, „átlagosan” 22–26 százalékkal lenne több közbeszerzés. A korrupció árnövelő hatására pedig átlagosan 23–26 százalékos becslést kaptak.

A sajtó olykor az árak szóródásának terjedelmére utaló információkat is közöl. Gyakori volt például a nemzetközi szint duplájáért épített hazai autópályákra vonatkozó hír, s a budapesti egyötödébe került spanyol metróról is olvashattunk.

A nagy károkat okozó ügyek mellett gyakoriak a lényeges kárt nem okozó korrupciós cselekmények is. Többnyire nem származik kár például az említett, a közbeszerzés rugalmatlan folyamatait oldó megoldásokból (bár persze a gazdasági morálra ezek is romboló hatásúak). Egy, a GKI-mélyinterjúk során elhangzott megjegyzés például a következő:

„Előfordulhat, hogy a kiíró a hatékony és gyors munkavégzés miatt a jól bevált alvállalkozóval kíván együttműködni, és nem kíván ismeretlen

A KORRUPCIÓ HATÁSAI A VÁLASZADÓK CSOPORTJAIBAN EMLÍTÉSI GYAKORISÁGOK A CSOPORT VÁLASZADÓI KÖZÖTT



Forrás: A GKI-mélyinterjúk nyílt kérdéseire kapott válaszok feldolgozása

céggel dolgozni. Ebben az esetben sem minőségben, sem árban nem okoz veszteséget a tisztességtelen eljárás.”

A GKI-mélyinterjúk során a legtöbb válaszadó a közbeszerzésben résztvevőket sújtó egyes közvetett következményekre, nevezetesen arra is rámutatott, hogy az adott normasértések elterjedése erősen, sőt, egyre erőteljesebben visszafogja a vállalalkozási kedvet, a külföldi működőtőke-importot, s jelentősen rontja a nemzetgazdaság teljesítményét (csökkenti a GDP-t).

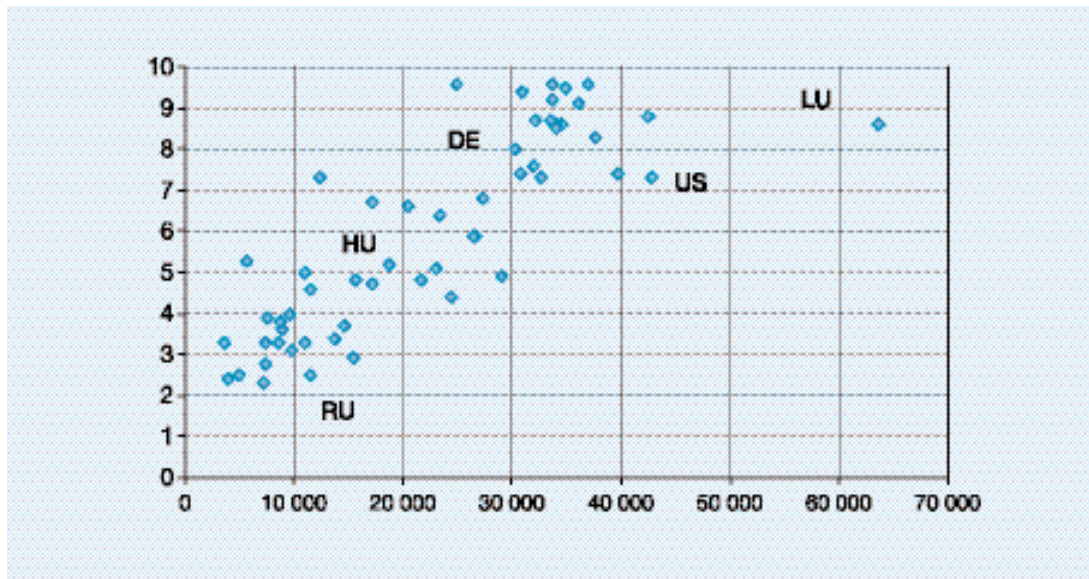
Jellegzetes interjúközlés például a következő: „A korrupció közvetlen rövid távú hatása a magasabb árban és az ár alapján elvárható szolgáltatástartalom csökkenésében egyaránt tetten érhető, hosszabb távon pedig a költségek emelkedésében jelentkezik. Az anyagi károknál sokkal nagyobb veszteség azonban az erkölcsi kár: a társadalom-

ban vezető szerepet betöltő réteg ilyen magatartása aláássa a társadalom normális értérendszerét.”

Egyes becslések a korrupció makrogazdasági kárait is megkísérelték számszerűsíteni. A GDP és a korrupció szintje közti szoros (negatív) korrelációt valamennyi, e tárgyú nemzetközi összehasonlítás (például a 6., elsősorban a jelen kutatás céljaira készült ábra is) kimutathatta. Egyes (konkrétumokkal nem alátámasztott) számítások azt is valószínűsítik továbbá, hogy a hazai károk évről-évre sok százmilliárd forintosak, elérhetik az ezermilliárd forintot is.

A nemzetközi vizsgálatok (olykor matematikai statisztikai módszerekkel is) igazolták például, hogy korrump gazdaságokban gyakori a (kiseb) felújítások elhanyagolása, majd a tönkremenő vagyontárgyak drága s így több visszaélésre módot adó rekonstrukciója – vagy a régi felszámolása és új beruházás indítása. Módosulhat a humán erőfor-

A KORRUPCIÓ ÉS A GDP SZINTJE KÖZTI ÖSSZEFÜGGÉS



Forrás: GDP, IMD: World Competitiveness Yearbook, 2007, CPI: TI, 2007

rás-gazdálkodás, különösen a vezető kiválasztás: gyakorlattá válhat a korrupciót elutasítók eltávolítása és a visszaélésekben résztvevők vagy legalábbis az ezt elnézők kinevezése. Még a fiatalok pályaválasztása is torzulhat: a korrupció kárait látva, sok fiatal nem valós teljesítményekre képes mérnöknek, hanem inkább jogásznak tanul stb.⁷ A hazai veszteségek nagyságrendje a fent hivatkozott regressziós számítási eredmények mellett az említett túlszámított autópálya- vagy metróberuházásainkra vonatkozó sajtócikkek nyomán sem vélelmezhető alacsonynak.

Ugyanakkor az empirikus kutatás során alig kaptunk információkat a makrogazdasági hatásokról. Sőt, azt is tapasztalhattuk, hogy egyes hazai szakértők még azt a számos irányadó nemzetközi kutatás által megfogalmazott megállapítást is vitatják (valójában tudományos alap nélkül), hogy a korrupció jelentősen növeli jelenlegi gazdasági bajaink súlyát, s az adott felfogásmód olykor a hatékony védekezést is nehezíti.

A KORRUPCIÓ RÉVÉN ELÉRHETŐ ELŐNYÖK

Hankiss Elemér, a hazai korrupciós irodalom „nagy öregje”, az 1970-es években még a büfében egy forintnyi juttért kapott jó feketekávé jelölte meg a korrupciós ügyletek jól ismert példájának. Azóta azonban emelték a téteket.

Néhány példa az információforrásaink által megjelölt mai „előnyökere”: szabálytalan engedély vagy biztosítási ügyintézés, valótlan orvosi igazolás, bizalmas információ, részrehajló megrendelés, szabálytalan banki hitel vagy áruátvétel, hamis számla, részrehajló újságcikk, APEH-ellenőrzés, bírósági ítélet, jelentős jövedelemmel, karrieresélyekkel járó kinevezés, politikai támogatás, kiskapukat hagyó vagy visszaélést lehetővé tevő törvény.

A politikai korrupció közvetlen célja ritkán közvetlenül anyagi természetű, inkább a hatalom megszerzése és megtartása, amihez csak eszköz a hatalmi korrupcióval megszerzett pénz tisztára mosása és felhasználása.

A friss nemzetközi szakirodalomnak igen batározott álláspontja van arról a korábbi – legtöbbször a hiánygazdaság problémáinak az oldását kiemelő – elképzelésről, hogy „a korrupció fokozhatja a hatékonyságot” (Leff, 1964). A szerzők hangsúlyozzák, hogy a társadalmi szintű előnyök és a hátrányok összevetése nyomán e koncepció „mára hitelét veszítette” (Offe, 2005). Legtöbbször kutatásunk is az utóbbi nézettel összecsengő álláspontokat ismert meg: például a közpénzek elköltésénél a M.Á.S.T.-felmérésben résztvevőknek 73 százaléka több-kevesebb erővel akkor is elutasította a szabálytalanságokat, ha ez nem járt személyes haszonnal.

Amint jeleztük, egyes interjúadóink az illegális megoldások alkalmazásának okai közé sorolták a rugalmatlan szabályozásból fakadó problémák oldását is. Hiszen aligha vitatható, hogy az idézett és ehhez hasonló felvetések olykor jogosak. Célszerű tehát, ha a hasonló együttműködésre a jogszabályok korlátozott ideig és összehatárig lehetőséget adnak.

Kutatási tapasztalataink szerint mindenképp káros azonban, ha az ésszerű gazdasági megoldások követését gátló szabályozás nyomán a kibúvók (kiskapuk) keresése válik megszokottá, mert e gyakorlat lehetetlenné teszi a társadalmilag elfogadható, illetve elfogadhatatlan akciók megkülönböztetését, értékviszály kialakulására (vagy további elmélyülésére) támaszt veszélyt.

VÉLEMÉNYEK A VÉDEKEZÉS LEHETŐSÉGEIRŐL

Kutatásunk szerint a korrupció s a közbeszerzési korrupció elleni hatékony intézkedések a magyar gazdaságban is elkerülhetetlenek. Ma már talán nincs magyar szakértő sem, aki megkérdőjelezné, hogy fokoznunk kellene erőfeszítéseinket. De az eddigieknél erőteljesebb védekezést több fontos nemzetközi intézmény és üzleti partne-

rünk is elvárja.⁸ A kívánatos konkrét tennivalókat illetően azonban nincs egyetértés.

Az elmúlt években, évtizedekben a magyar kormány – olykor saját kezdeményezésre, más-kor részben nemzetközi nyomás eredményeként – egy sor korrupcióellenes programba kezdett. Az erőfeszítések azonban általános nézetek szerint csak szerény eredményekre vezettek (például TI Corruption Risks in Hungary, 2007).

Fontosabb kormányzati lépések voltak például a következők:

- 1992-ben a volt szocialista országok régiójában elsőként hazánkban iktatták be a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló korszerű törvényt.
- 2001-ben kidolgozásra került egy „átfogó” – elsősorban a büntető intézkedésekre koncentráló – Korrupcióellenes Kormányzati Stratégia (1022/2001. kormányhatározat). Megvalósítása azonban félbemaradt.
- 2002-ben Miniszterelnöki Hivatalon belül megalakult (majd 2004-ben feloszlásra került) a Közpénzügyi Államtitkárság. A 2396/2002 kormányhatározat előírta a közérdekű adatok hozzáféréssel kapcsolatos szabályok áttekintését és korszerűsítését is.
- 2003-ban az Országgyűlés a korrupció megfékezése érdekében elfogadta az üvegsebtörvényt, és felállította az ugyancsak rövid életű Köztársasági Etikai Tanácsot.
- A 2006-ban elfogadott lobbitorvény sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.
- 2007 augusztusában létrehozták az Antikorrupciós Koordinációs Testületet, s megbízták a korrupcióellenes stratégia megújításával. Az új stratégia elkészült, de még nem érvényesül a gyakorlatban.

Sokan alkottak már véleményt a hazai védekezés sikertelenségének az okairól. A társadalmi elégedetlenség különösen erős a feltárt visszaélések szigorú szankcionálásának hiánya miatt. Tipikus sajtóhír a következő: „Magyarországon mind-

*dig egyetlen igazi, közbeszerzéshez kapcsolódó korrupciós ügy pattant ki: Székely Zoltán börtönbüntetéssel végződött kenőpénzes esete.*⁹ (HVG, 2007. X. 13.)

További dokumentumok elsősorban az emberi cselekedetek *belső* indítékaira ható erőfeszítéseket, a szemléletbeli és magatartási változások ösztönzését – a becsületességet, megbízhatóságot, erkölcsi tartást stb. illető társadalmi igények erősítését (az „integrity”-t) szorgalmazzák. A hazai sajtóban a leggyakoribb a nyilvánosság követelése (az elszámoltathatóság – illetve a felelősségre vonás – fontosságának gyakori elhallgatásával párhuzamosan). Mások inkább a magatartásformákat befolyásoló *külső* erőket – a jogi szabályozást, a vizsgálatokat, ellenőrzéseket, szankciókat – ítélik fontosaknak.

Vizsgálataink sem tártak fel csodafegyvereket. Azt igazolták, hogy sikert *csak számos védekezési technika összehangolt alkalmazásától várhatunk.*

A M.Á.S.T.-felmérés igen széles körben vizsgálta, hogy a megkérdezettek szerint mely lehetőségek nyílnak *a korrupció visszaszorítására.* A kapott válaszok alapján az előre megadott kilenc technikát három darab hármas csoportba lehetett besorolni.

▶ *Az első csoportba* azok a technikák tartoznak, amelyek a válaszadók szerint egyértelműen *alkalmasak a közbeszerzési korrupció hatékony visszaszorítására.* Ezek – az említési gyakoriságok csökkenő sorrendjében – a következők:

- a szerződés szerinti teljesítés hatékony ellenőrzése (74 százalék szerint hatékony),
- a határidők mindkét fél részéről történő betartásának ellenőrzése (71,7 százalék),
- a műszaki leírás és a teljesítés közötti összehang ellenőrzése, az eltérések szankcionálása (71,6 százalék).

▶ *A második csoportba* azok a megoldások sorolhatók, amelyeket a válaszolók többsége

alkalmasnak ítélt ugyan a közbeszerzési korrupció visszaszorítására, *de e nézet gyakorisága nem éri el a kétharmados értéket.* Ezek a következők:

- a rugalmasabb szabályozás (63,2 százalék szerint hatékony),
- az etikai szabályzatok kialakítása és érvényesítése (62,5 százalék),
- az erősebb szankciók (56,9 százalék).

▶ *A harmadik csoportot* azok a technikák alkotják, amelyek a megkérdezettek többsége szerint *nem alkalmasak* a közbeszerzési korrupció visszaszorítására. Ebbe a csoportba tartozik:

- a magasabb fizetések a közszférában (45,1 százalék szerint hatékony),
- a teljes folyamat elektronizálása (45,3 százalék),
- a szabályozás részletesebbé tétele (43,7 százalék).

A vázoltakat a GKI-mélyinterjúk számos konkrét tennivalóval egészítették ki.

Kutatási következtetéseink megfogalmazásához mindezt – természetesen – az egyéb vizsgálatok eredményeivel is kiegészítettük. S arra a következtetésre jutottunk, hogy erőfeszítéseinktől igen sok kisebb-nagyobb, a következő pontokban részletezett feladat megvalósítása esetén várhatunk sikert.

JAVASLATAINK

A kutatás egészének eredményei alapján több intézmény számára is *sokirányú ajánlásokat* fogalmazhattunk meg. Legtöbbjük irányokat jelölt (a részletek kidolgozása nem volt feladatunk).

Úgy véljük, tapasztalataink alapján a *Közbeszerzések Tanácsának* figyelmébe is ajánlhatunk néhány javaslatot.

▶ Tekintsék saját feladatuknak *a közbeszerzési törvény egyszerűsítését*, pontosabban a kormány és az Országgyűlés támogatását a követ-

kező ajánlások megvalósításában. Törekedjenek a teljesíthetetlen vagy csak túlzottan sok munkával teljesíthető szabályok feltárására, az előírások áttekinthetőbbé tételére, valamint a mélyebb (így a „műszaki” tartalomra figyelő) ellenőrzés előírására (és megkövetelésére). Kisebb értékű, ismétlődő feladatoknál, auditált helyzetben egyszerűbb ajánlattételre is legyen mód.

A jogszabályok egyszerűsítése a közbeszerzés gyakorlatában dolgozók talán leggyakoribb elvárása. A feladat megvalósítását azonban az Állami Számvevőszék 2008-as jelentése is kiemelkedően fontosnak tartja. A 2008-as közbeszerzési törvény-módosító javaslatról például így ír: „A javaslat előkészítése – kiforrott közbeszerzési politika, illetve a közbeszerzésre vonatkozó fejlesztési irányok hatáselemzésekkel alátámasztott meghatározásának hiányában – nem zárult kellő konszenzussal. (...) Az egyeztetések alatt szinte mindvégig neurálgikus pont maradt például a közbeszerzések központi intézményrendszerének feladatköre ...” (i. m. 11. oldal).

► *Tegyéke felhasználóbaráttá (a könnyebb információkeresést és -feldolgozást lehetővé téve) a közbeszerzésekkel kapcsolatos nyilvántartásait. Készüljön egy nyilvános, teljes körű adatbázis, amely sokoldalú keresést tesz lehetővé, s tartalmaz minden közbeszerzéssel kapcsolatos eseményt (ajánlattételi felhívást, ajánlatot, szerződést, döntést, utólagos módosítást, teljesítésigazolást stb.).*

Az egyik, az ajánlás megfogalmazására ösztönző, a GKI-interjúk során elhangzott jellegzetes megjegyzés: „A Közbeszerzések Tanácsának (...) a honlapján a teljes szervezeti felépítés olvasható, (...) de egy igazán hasznos hír vagy adattábla sincs fent a közbeszerzések alakulásáról.”

► *Visszatérően (két-három évente) szervezzenek a közbeszerzési korrupciót kutató „follow up” vizsgálatokat annak érdekében, hogy a hazai*

viszonyok „naprakész” ismerete alapján jelölhessék ki az e normasértés ellen a következő időszakban érvényesítendő terápiát.

► *Szorgalmazzák a minősített közbeszerzési ajánlatkérők, illetve ajánlattevők címmel rendelkezők közbeszerzési tennivalóinak (például ajánlattételi dokumentációjának) további egyszerűsítését.*

Az ajánlás többek között a VPOP-nál kialakított best practice-nek, a „vámszempontról megbízható” ügyfelek kiválogatásának a sajtóban is bemutatott kedvező tapasztalatait hasznosítja.

A kormány számára a következő javaslatok megfogalmazását véltük fontosnak.

► *Négy-öt évente vizsgálja felül (tegye naprakésszé) a nemzetgazdaság korrupció-ellenes stratégiáját. Készítsen javaslatokat (többek között) arra, miként kell a korrupciós cselekmények visszaszorítását lehetővé tevő módon kialakítani a köztisztviselők kiválasztásának, alkalmazásának, ösztönzésének szabályait, illetve az igazságszolgáltatás (így a bűnüldözés, a bejelentővédelem, a büntetés-végrehajtás) fejlesztésének célszerű irányaira.*

A stratégiát a szakirodalom és interjúadóink csaknem egybehangzóan hiányolták. Kimunkálását azonban az ENSZ, az OECD, de az Állami Számvevőszék is hangsúlyozottan ajánlják.

► *Készítsenek javaslatokat az Országgyűlés számára a közbeszerzési korrupció visszaszorítását célzó (alábbiakban jelzett) törvényhozási feladatokhoz.*

Az Országgyűlés számára is adhatók ajánlások.

► *A korrupció elleni küzdelmet a legnagyobb károokra vezető gond „kezelésével”: a politikai korrupció visszaszorításával, a párt- és kampányfinanszírozás reális szabályozásával kezdjék. A tennivalók részletei közül itt azt emeljük ki, amely szerint „szövetségeseiket” kell keresni: meg kell gondolni, hogy a korrupció csökken-*

tése mely csoportoknak okoz előnyt, majd ezt az előnyt bemutatva el kell nyerni a támogatókat. Például az üzleti szféra nagy része érdekelt betartható jogszabályok kialakításában. Az ellenérdekelt „kezelése” sem elhanyagolható: komoly korrupciós vád esetén a képviselők mentelmi jogának kötelező felfüggesztése is ajánlható.

▶ Az e kérdéssel foglalkozó számos sajtónyilatkozat, továbbá egyes interjúadók szerint sürgető a közbeszerzési eljárások szigorú formai követelményeit rögzítő (további) nemzetközi ajánlások honosítása.

A TI (2007a) ajánlásai értelmében kívánatos például, hogy:

- követeljük meg az ajánlattevők és alvállalkozók korrupcióellenes elkötelezettségét (például ennek az etikai kódexben rögzítését),
- bízunk különböző fórumokra az ajánlási felhívás összeállítását, az ajánlatok bírálatát és a teljesítés ellenőrzését,
- vezessük be a döntéshozók rendszeres rotációját, s
- szigorítsuk a szabálysértések szankcióit.

▶ A törvényhozásnak alapvető tennivalója a közbeszerzési törvénynek – a Közbeszerzések Tanácsa javaslataira épített – lényeges egyszerűsítése.

Egy GKI-mélyinterjún elhangzott a kutatás irányítói által is fontosnak vélt javaslat: „Nagyon sok eljárásrend van. Biztos, hogy mindegyiknek van indoka, de a szabályozás a bonyolultság olyan fokára jutott, hogy ezt már a területtel foglalkozó jogászok is alig bírják követni – nem hogy a cégek, akik alapvetően nem ehhez értenek. Célszerű lenne valamilyen egyszerűsítésen gondolkodni.”

▶ Jelentősen bővítené azonban a korrupcióelleni harc lehetőségeit az is, ha törvényeink a tőzsdei cégek körén túlra is kiterjesztenék az úgynevezett. „Felelős Vállalatirányítási Ajánlások” egyenlőírásainak az érvényességi körét.

Minden nagyvállalattól meg kellene követelnünk például az ezen ajánlásokban előírt – ma csak a tőzsdei cégek számára kötelező – pénzügyi elszámolási szabályok követését és korrupciós gyanú esetén szigorúan szankcionálnunk kellene a vezetőknek ezen előírásokkal kapcsolatos mulasztásait.

Az USA-ban a pénzügyi elszámolásnak a felső vezetés kötelezettségeit megszabó szabályai korábban is szigorúak voltak. A 2002-es Enronbotrányt követően elfogadott Sarbanes–Oxley-törvény pedig tovább szűkítette a felelősség alóli kibújás lehetőségeit, s drasztikusan súlyosbította a visszaélések szankcióit is. A megoldás bizonyítottan visszafogja a vállalati vezetőket.

A kutatás során megismert egyes gyakorlati tapasztalatok is igen fontosnak mutatják az ajánlás követését. A sajtó is, interjúadók is széles körben tájékoztattak olyan korrupciós eljárásokról, ahol az ellenőrzés nem a döntéshozók összefonódását vagy összeférhetlenségét, az ajánlások korrekt vagy irreális voltát, hanem ez utóbbiak formai jellemzőit (például az oldal-számozását) vizsgálták. Túl gyakoriak az elavulás miatt vagy a megalapozottnak tűnő korrupciós gyanú ellenére a bizonyítékok hiányára hivatkozva szankciók nélkül lezárt ügyek is stb. Mivel pedig a visszaélésekhez az ajánlás követése esetén a jelenleginél szélesebb körben lenne elkerülhetetlen a kodifikált előírások megsértése, mindez mérsékelné a korrupció eltitkolási lehetőségeit, növelné a „lebukás” esélyeit, s így fokozná a szabályozás megelőző erejét.

A közbeszerzési ajánlatkérők számára adott ajánlásaink a következők.

▶ Alakítsák ki korrupcióellenes politikájukat.

▶ A vezetők tekintsék feladatuknak, hogy „tisztá kezű” személyekre bízzák a közbeszerzések ügyeinek intézését – és tegyék lehetővé, hogy a megbízottak rendszeres továbbképzés során megismerjék a korrupcióellenes küzdelem új és új megfontolásait, módszereit.

▶ *Kerüljék a túlzottan sokrétű feladatokkal kapcsolatos ajánlatkérést, ha van rá mód, kérjenek önálló ajánlatokat az egyes részfeladatokra.*

Több interjúadó is panaszkodott, hogy a túlzottan összetett feladatokat megszabó ajánlatkérésre ajánlatot adó fővállalkozó viszi el az összeg jelentős hányadát, s a munkát ténylegesen elvégzőknek alig jut valami.

▶ *Törekedjenek rá, hogy ajánlatkérésük egyszerű ajánlattételt tegyen lehetővé. Kerüljék a már ismert, illetve a bírálat szempontjából felesleges információk bekérését. Ne írják elő, hogy az ajánlattevő szerezz be az államigazgatás területén már megtalálható információkat. Minimalizálják az „eredeti” igazolások bekérését: például honosítsák meg az EU azon gyakorlatát, amely az ajánlattételhez csupán kevés referenciát kér, s csak a nyertes esetében a szerződéskötés előtt igényli például az ajánlattevő alkalmasságát igazoló jogi dokumentumokat.*

Egy, a GKI-mélyinterjúkon elhangzott, a javaslatot támogató megjegyzés: „Legalább a publikus adatokról ne kelljen dokumentációt készíteni, vagy legyen elég az elektronikus beadásuk.”

▶ *Minden esetben követeljük meg, hogy az ajánlattevők és alvállalkozóik rendelkezzenek a korrupció elleni stratégiájukat rögzítő etikai kódexszel. A minősített (s így az előző követelményt is teljesítő) ajánlattevők számára viszont tegyék lehetővé a lehető legkevesebb adminisztratív terhet jelentő ajánlattételt.*

▶ *Bővítsék az elektronikus közbeszerzés alkalmazási körét. Ha van mód rá, alkalmazzák például az ajánlatkérők és ajánlattevők közti korrupció, illetve a különböző ajánlattevők közti kartellezés lehetőségeit egyaránt erőteljesen szűkítő elektronikus „árlejtés” (licit) technikáit. Tegyék gyakorivá azt is, hogy az ajánlattevőktől nem az ár csökkentését, hanem az ajánlat „műszaki” tartalmának erősítését várják.*

Tanulságos a következő sajtó-állásfoglalás is: „Az elektronikus árlejtés alkalmazásával – a tapasztalatok szerint – a jelenlegi beszerzési árakhoz képest mintegy 15 százalékos megtakarítás érhető el. A szolgáltató igénybevételenek is van költségvetési vonzata – ez az ajánlatkérőknél jelentkezik –, de a megtakarítás átlagosan 3-5 millió forintos beszerzésnél meghaladja a szolgáltatási díjat. (...) Az elektronikus közbeszerzési eljárás, illetve árlejtés hozzájárul a korrupció csökkentéséhez és a közpénzek hatékonyabb, átláthatóbb felhasználásához.” (Világgazdaság, 2007. VI. 21.)

▶ *A felkészületlen (és indokolatlanul alacsony árakat megjelölő) ajánlattevők visszaszorítása érdekében növeljék a bírálati szempontok közt a „műszaki” követelmények – és a szakmai hozzáértés – súlyát.*

▶ *Fordítsanak a jelenleginél nagyobb figyelmet (az ÁSZ-ajánlásokkal összhangban) az általuk indított közbeszerzési eljárások monitoringjára. A monitoringrendszer keretében építsenek ki a korrupció veszélyére figyelmeztető alrendszert.*

▶ *Ne mulasszák el a befejezett projektek esetén a kitűzött cél, a költségek és az eredmények összesítését (a külső intézmények által végzett) auditot, s például az átláthatósági szakértő bevonását.*

▶ *Készítsenek és tegyenek nyilvánossá feketelistát profiljuk korrupciós ajánlattevőiről.*

Javaslat egy GKI-interjú válaszadójától: „Össze lehetne állítani egy listát a rosszul teljesítőkről, a szándékosan megtévesztőkről, a háttérben megálapodókról, sőt, egy időre akár ki is lehetne zárni őket a közbeszerzésekből.”

Az ajánlattevők figyelmébe ajánlott javaslatok:

▶ *Alakítsák ki korrupcióellenes politikájukat.*

▶ *A vezetők tekintsék feladatuknak, hogy „tisztá kezű” személyekre bízzák a közbeszerzések ügyeinek az intézését és tegyék lehetővé,*

hogy a megbízottak rendszeres továbbképzés során megismerjék a korrupcióellenes küzdelem új és új megfontolásait, módszereit.

► Hozzák létre a részvételükkel megindult közbeszerzési eljárások monitoringrendszerét, s ennek keretében *építsenek ki a korrupció veszélyére figyelmeztető alrendszer*t.

Az utóbbi ajánlást különösen időszerűnek ítéljük. A jelenlegi gyakorlatnak kiemelkedően kedvezőtlen eleme ugyanis, hogy – a GKI-mélyinterjúk során kapott válaszok szerint – a korrupció gyanúja inkább csökkenti, mint növeli az ellenőrzési törekvések gyakoriságát. A 7. ábra azt mutatja, hogy az eljárásokkal kapcsolatosan korrupciós gyanút érzékelő, illetve nem érzékelő interjúadók milyen arányban jelezték az eljárások ellenőrzését.

Egy ajánlás mindenkinek.

Nézzünk szembe – önkritikusan is – a problémával. Félrevezető, sőt, esetenként a saját

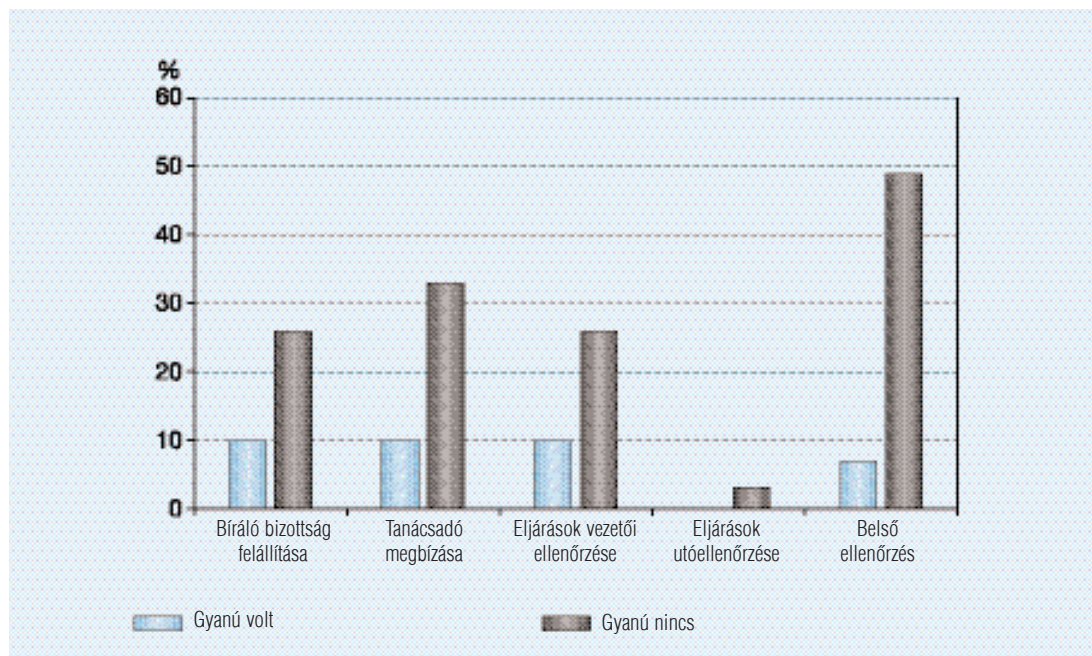
szennyes takargatása, ha a korrupció gyanújával, illetve „közepes” szintjével kapcsolatos megállapításokat azzal söpörjük a szőnyeg alá, hogy rámutatunk: vannak mérési, bizonyítási nehézségek, illetve nálunk rosszabb helyzetű gazdaságok. A gondok e leplezése csak a megoldást nehezíti.

A valós gondokat megállapító diagnózist a menedzsment-szakirodalom a célszerű terápia kimunkálását lehetővé tevő alapvető előfeltételnek ítéli. Az elv ez esetben is érvényes.

ÖSSZEFOGLALÓAN: *a korrupció elleni küzdelem akkor lesz sikeres, ha a hosszú távra tervezett korrupcióellenes intézkedések – amelyek mögött valódi politikai akarat áll – egyenlő mértékben alapulnak az emberi tényezők javításán és a jogérvényesítés erősítésén. A megoldás egyik kulcskérdése, hogy a pártok vezetői legalább akkora erővel küzdjenek a saját holdudvarukon belüli, mint az ellenzéknél kialakult korrupció ellen.*

7. ábra

A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ELLENŐRZÉSÉNÉL ADOTT TECHNIKÁKAT ALKALMAZÓ CÉGEK SZÁMÁNAK AZ ÖSSZES CÉG SZÁMÁHOZ VISZONYÍTOTT HÁNYADA, %



Forrás: GKI-mélyinterjúk

JEGYZETEK

- ¹ Igen gyakori a korrupció szinonimáinak, közelítő vagy kifejezetten szleng jellegű megnevezéseinek a használata is. Például: megvesztegetés (bribery), lefizetés, megkenés, levajazás (általánosabb esetekben: csalás (fraud), hivatali hatalommal való visszaélés, alkotmányos költség, nepotizmus, kliensrendszer, urambátyám viszony, bunda, hűtlen kezelés, korábban: szocialista összeköttetés, napjainkban: kapcsolati tőke) – illetve kenőpénz, csúszópénz, jatt, sáp, harács, hálápénz, „keleten”: baksis.
- ² A korszerű módszerekről lásd például Babbie (1998). A pontos hivatkozást mindenkor az irodalomjegyzékben adjuk meg.
- ³ Sinku Pál főosztályvezető ügyész (Legfőbb Ügyészség Kiemelt Ügyek Főosztálya) szerint a vádemelések száma körülbelül a jogsértések számának egy ezreléke lehet. Lásd Bendik Gábor: Konferencia a korrupció elleni védekezés lehetőségeiről (2008) http://www.levego.hu/letoltes/kapcsolodo_anyakok/korrupcio-konf_0811.pdf
- ⁴ Lásd Freedom House (2006), hivatkozik rá Transparency International Magyarország (2008), 1. oldal
- ⁵ A politikai korrupció kifejezésnek szintén számos szinonimája van. Újabban inkább a kapcsolati tőke, a klientúra vagy a kerülőutas szívességi körök, továbbá a csókos polgártársak vagy elvtársak kifejezésekkel utalnak a hasonló magatartásmintákra. Az angol crony deal (haveri ügylet) kifejezés is a politikusoknak a jogi szabályozást mutyizás és bratyzás révén kijátszó korrupciós ügyeit jelzi.
- ⁶ Jellemző, hogy a M.Á.S.T. széles körű szociológiai felmérése során a korrupció kezdeményezőjére vonatkozó kérdésre a megkérdezettek 48 százaléka szerint a politikai vezetők, 16 százalék szerint a szakmai vezetők, és mindössze 5 százalék szerint az ügyintézők a kezdeményezők – 31 százalék pedig nem válaszolt (lásd a beszámoló 78. oldalán).
- ⁷ E vizsgálatokról is kitűnő összefoglaló található Rose-Ackerman már említett (2006) Kézikönyvében.
- ⁸ Például az ENSZ-konvenció (lásd a 2000. évi XXXII. törvényt); az OECD (1997) konvenciója (szintén elfogadtuk) és Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures (Paris, 2007) dokumentuma; az unió több kiadványa, így az EC (2003) kommunikációja stb.
- ⁹ Nem sokban módosította a közvélemény álláspontját a Zuschlag-per, néhány önkormányzati vezető vizsgálati fogsága stb. sem.

IRODALOM

- BABBIE, E. (1998): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata., *Balassi Kiadó*
- HANKISS E. (1983): Társadalmi csapdák, Diagnózisok, *Magvető Kiadó*
- KORNAI J. – ROSE-ACKERMANN, S. (szerk.) (2005): Tisztesség és bizalom a poszt-szocialista átmenet fényében, *Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest*
- KOTKIN, S. – SAJÓ, A. (eds) (2002): Political Corruption in Transition, *CEU-Press, Budapest*
- LEFF, N.: Economic Development through Bureaucratic Corruption, *American Behavioural Scientist, 1964, p. 8.*
- MILLER, S. – ROBERTS, P. – SPENCE, E. (2005): Corruption and Anti-corruption, An Applied Philosophical Approach Pearson, *Upper Saddle River, NJ*
- OFFE, C.: Politikai korrupció: fogalmi és gyakorlati kérdések, in: Kornai – Rose – Ackermann, 2005
- PAPANÉK, G. (2000): Corruption in the international transactions, GKI Rt., Összefoglaló magyarul: Nemzetközi tranzakciók monitoringjának problémái, *Belügyi Szemle, 2003. 9. szám*
- ROSE-ACKERMAN, S. (ed.) (2006): International Handbook on the Economics of Corruption, *Elgar, Cheltenham, UK*
- SZÁNTÓ Z. – TÓTH I. J. (szerk.) (2008): Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban, *Nyitott Könyvműhely*
- AKT (2008): Összefoglaló a Korrupció Elleni Stratégiáról. *Antikorrupciós Koordinációs Testület, Budapest*, [http://www.irm.hu/download/4_rov_id_strategia\(osszefoglalo_a_kesrol\)](http://www.irm.hu/download/4_rov_id_strategia(osszefoglalo_a_kesrol))

Állami Számvevőszék (2008): Jelentés a közbeszerzési rendszer működésének ellenőrzéséről

BÉT (2007): A Tőzsde Felelős Társaságirányítási Ajánlásai, *Budapesti Értéktőzsde Zrt. Igazgatósága, augusztus 6.*, http://www.bet.hu/topmenu/kibocsatok/tarsasagiranyitas/felelos_tars_ir.html?pagenu m=1

EC (2003): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – On a comprehensive EU policy against corruption. Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>

Freedom House (2006): Nations in Transit

MK (2003) 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről (Kbt). http://www.complex.hu/kzldat/t0400140.htm/t0400140_0.htm.

MK (2004): 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (KET) http://www.complex.hu/kzldat/t0400140.htm/t0400140_0.htm.

OECD (1997): Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html

OECD (2007): Bribery in Public Procurement: Methods, *Actors and Counter-Measures*. Paris

Open Society Institute (2002): Corruption and anti-corruption policy, *Country reports Budapest*, <http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishations.nsf/docid/1F2DCA23DC8E7E1F852573CB00578048>

Pricewaterhouse Coopers (2008): Confronting Corruption, <http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishations.nsf/docid/1F2DCA23DC8E7E1F852573CB00578048>

TI (2007a): Global Corruption Report 2007, *Pluto Press, London*

TI (2007b): Corruption Risks in Hungary 2007, National Integrity System Country Study I., *Nyitott Könyvműhely*

TI Magyarország: (2008) Állásfoglalás a közbeszerzések helyzetéről, Budapest

United Nations (2005): Convention against Corruption, <http://www.unicri.it/wwd/justice/docs/uncac/uncac.pdf>

World Bank (2000): Anticorruption in Transition. N.Y.

Hegedüs Ágnes

Fenntartható fejlődés, fenntartható költségvetés a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek szemszögéből

A fenntartható fejlődés mint fogalom 1987 óta terjedt el széles körben. Az ENSZ által 1983-ban létrehozott World Commission on Environment and Development zárójelentése, az úgynevezett Burtland-jelentés¹ vezette be: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely biztosítani tudja a jelen szükségleteinek kielégítését, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk lehetőségét saját szükségleteik kielégítésére.” Bár manapság a köztudatban elsősorban a fogalom környezetvédelmi vonatkozásai élnek, a fenntartható fejlődés a gazdasági, társadalmi és ökológiai egyensúlyt egyaránt magában foglalja.

Az utóbbi években az ENSZ szervei és a nemzetközi fejlesztési intézmények körében egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a korábbi, főleg környezetvédelmi aspektusok mellett a társadalmi szempontokra, az inkluzív fejlődés megvalósítására. Ez elsősorban a szegénység leküzdésében vállalt küldetésükkel, az úgynevezett Milleneumi Célok megvalósításával függ össze. Nem hanyagolható el azonban az a tény, hogy az e téren végzett nemzetközi összehasonlító kutatások kimutatták, a növekedés fenntarthatósága és a társadalmi kohézió között szoros korreláció áll fenn.

A fenntartható fejlődés társadalmi és gazdasági vonatkozásaival, annak környezetvédelmi, mezőgazdasági, természeti erőforrások gazdálkodási, technológiai, emberi erőforrásokat érintő szociális stb. vonatkozásaival sokat foglalkozik az OECD. Körbejárják, hogyan lehet kielégíteni a különböző területeken a mai kor szükségleteit úgy, hogy az ne korlátozza a jövő generációk lehetőségeit majdani szükségleteik kielégítésében. A fő cél a szélesen értelmezett emberi jólét. A tapasztalatokat konferenciákon is megvitatják és kiadványok formájában hozzák nyilvánosságra.²

A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS MÉRÉSE

A fenntartható fejlődés mérése igen bonyolult feladat. Nem véletlen, hogy nagyon sok publikáció született erre vonatkozó kutatásokról, igen különböző értelmezéseket és megközelítéseket alkalmazva.

2005-ben létrehoztak egy UNECE/Eurostat/OECD közös munkacsoportot a fenntartható fejlődés statisztikai számbavételének vizsgálatára. A munkacsoportot azért hívták életre, hogy jó koncepciók és gyakorlati megoldások

feltárásával segítse a nemzeti kormányzatokat és a nemzetközi szervezeteket a fenntartható fejlődést jellemző indikátorrendszer létrehozásában, a témakörre vonatkozó hivatalos statisztikai rendszer kialakításában és javasoljon egy nem túl nagyszámú mutatóból álló, nemzetközi összehasonlításokra alkalmas indikátorcsokrot. A munkacsoport által elkészített átfogó tanulmány³ hivatalosan az UNECE, az OECD és az EU-tagországok statisztikai hivatalai részére készült, de ténylegesen szélesebb kör érdeklődésére tarthat számot. A munkacsoport egyik feladata az volt, hogy vesse össze a meglévő, gazdaságpolitikai alapú indikátorrendszert a tőke különféle megjelenési formáit figyelembe vevő koncepción alapuló mutatószámrendszer lehetőségével.

A feladat komplexitását mutatja, hogy először is magának a fenntartható fejlődés fogalmának értelmezésében kellett megállapodásra jutnia a munkacsoportnak, és ez még a hasonló szakmai háttérű szakértők számára sem volt könnyű. Végül is azt a gyakorlatilag használható értelmezést fogadták el, hogy *a fenntartható fejlődés a lehető legszélesebben értelmezett jólét nagyon hosszú időn keresztül tartó növekedése*. Ebből a definícióból fontos, hogy a „jólét” (*well-being*) magába foglalja nemcsak a közgazdászok körében szokásos értelmezést, vagyis a piacon megvásárolható áruk és szolgáltatások fogyasztását, hanem az ingyen rendelkezésre álló javakat is, sőt akár például a természeti szépségek élvezetét is, a „nagyon hosszú idő” pedig több generációt jelent.

A munkacsoport felmérése szerint azokban az országokban, ahol használtak mutatókat a fenntartható fejlődés jellemzésére, azok leginkább a (környezetvédelmi irányultságú) nemzeti fenntartható fejlesztési stratégia konkrét információigényének kielégítésére szolgáltak, és ezeket ritkán alapozta meg átfogó koncepció. Sok országban a fenntartható fejlődés indikátorainak kialakítása adott alkalmat a környezetvédelmi szemlélet elfogadtatására magasabb

szinteken, és elősegítette, hogy a környezetvédelmet kormányzati szinten a gazdasági és társadalmi kérdésekkel egyforma súlyú ügyként kezeljék. (Ezzel is magyarázható, hogy a kommunikációban sokszor túlteng a környezetvédelmi aspektus.)

A kutatás megállapította, hogy a nemzeti mutatók kialakításakor az egyes országok általában kevésbé tördtek a nemzetközi összehasonlíthatósággal, túl azon, hogy a globálisan nagy jelentőségű szempontok, például az üvegházhatású gázok kibocsátása mindegyik ország mutatói között szerepelt. Az Európai Unióban azonban találtak valamelyest hasonlóságot. Ennek két oka is lehet. Az egyik, hogy magának az EU-nak az elfogadott rendszere a régi tagországok viszonylag jól megalapozott mutatórendszerei alapján alakult ki, a másik, hogy az új tagországok saját indikátoraik kialakításában nyilván figyelembe vették az EU rendszerét. A felmérés során 20 európai ország (Magyarország nem volt közte), két Európán kívüli ország (Ausztrália és Kanada) és két nemzetközi intézmény (az EU és az ENSZ) által használt indikátorrendszereket vetették össze. Összesen 27 olyan mutatót találtak, ami legalább 10 esetben előfordult.

A munkacsoport másik fő feladata egy tőkeelméleten alapuló koncepció megfogalmazása volt. Ebben a vonatkozásban a fenntartható fejlődés úgy értelmezhető, hogy az egy főre jutó „jólét” ne csökkenjen. Ez azt jelenti, hogy a javaknak legalább olyan gyorsan kell bővülniük, mint amilyen ütemben a népesség szaporodik. (Ez még nem mond semmit a gazdagság eloszlásáról.) Azt is feltételezni kell, hogy az így meghatározott fejlődési potenciált a későbbi generációk nem vesztegetik el, mondjuk háborúra vagy relatíve „luxus” életmódra, hanem megőrzik a későbbi generációk számára is. *Az egy főre jutó gazdagsági növekedés tehát nem garancia a fejlődés fenntarthatóságára, az egy főre jutó növekedés hiánya azonban kizárja a fenntartható fejlődést.*

Ebben a tőkealapú koncepcióban minden árut és szolgáltatást úgy tekintenek, aminek előáll(ít)ásához tőkére és általában emberi közreműködésre van szükség. A „fogyasztás” igen széles értelmezése miatt azonban a „tőkét” is igen szélesen kell értelmezni. Eszerint a társadalom teljes tőkéje öt részből tevődik össze:

- a pénzügyi tőke (például részvények, kötvények, betétek),
- az előállított, fizikai tőke (például gépek, épületek, telekommunikáció, másfajta infrastruktúra),
- a természeti tőke (természeti erőforrások, termőföld, ökoszisztémák, amelyeket valamilyen konkrét szolgáltatásra, például hulladék abszorpciójára használnak),
- az emberi tőke (képzett és egészséges munkaerő), valamint
- a társadalmi tőke (működő szociális hálózatok és intézmények).

Ebben az értelmezésben tehát azt kell vizsgálni, hogy a különféle tőkefajták összességében – egy főre vonatkoztatva – növekszenek-e, illetve valamely forma csökkenését (például nyersolajkészletek kimerülése) kompenzálja-e valami (például az emberi tőke növekedése, valamilyen innováció).

A szakértők hangsúlyozták, hogy a tőkealapú megközelítésnek is megvannak a maga nehézségei. A különféle tőkefajták mérésére nehéz közös mértékegységet találni. Az egyetlen kézenfekvő mértékegység a pénz lenne, ezzel azonban több probléma is adódik. Egyrészt nem könnyű meghatározni, melyik tőke pontosan miben és hogyan járul hozzá a jóléthez, másrészt a piacok tökéletlensége miatt még az ismert hozzájárulás pénzbeli értékét sem könnyű meghatározni. Mindezekon túl még etikai kérdések is felmerülnek, például mennyire szabad a természetet az ember érdekében megváltoztatni. Az értékelés további nehézsége, hogy *a tőke különböző fajtái nem korlátlan mértékben helyettesíthetők egymással, a nem helyettesíthető, kritikusnak nevezett tőkeelemeket pedig nem sza-*

bad aggregálni a helyettesíthető elemekkel. Mind-ezen okok miatt a pénzben kifejezett mutatók mellett célszerűnek találták olyan kiegészítő indikátorok használatát, amelyek éppen a tőketípusok korlátozott helyettesíthetőségét, illetve a kritikus tőkeelemeket jellemzik.

A nemzetközi szakértői munkacsoport azt javasolta, hogy a piaci forgalomban adható-vehető áruk és szolgáltatások esetében tekintsék úgy, hogy a piaci érték elég jól közelíti ezek hozzájárulását a jóléthez. Ez vonatkozik a pénzügyi és a fizikai tőke egészére és a természeti tőke sok elemére (például faanyag, hal, ásványok, energia), valamint az emberi tőke (munkaerő) azon részére, amely piacra kerül. A piaci értéket azonban csak a pénzügyi és a fizikai tőke esetében, illetve a természeti tőke néhány elemére vonatkozóan lehet közvetlenül megfigyelni. A természeti tőke legnagyobb része azonban nem kerül kereskedelmi forgalomba. Ezekre és az emberi tőke értékére széles körben elterjedt közvetett becslési módszerek állnak rendelkezésre. A legnehezebb a társadalmi tőke értékének meghatározása, mivel erre sem közvetlenül megfigyelhető piaci, sem tudományosan jól megalapozott közvetett becslési módszerek nem állnak rendelkezésre.

Az utóbbi években a Világbank munkatársai dolgoztak ki értékelési módszert a gazdasági érték komplex becslésére,⁴ ezt idézik a tanulmány készítői. Eszerint a jövőbeni piaci bevétel jelenértékét számítják ki, mégpedig úgy, hogy a jövőbeni piaci bevételt a piacon kapható árukra és szolgáltatásokra költött összegek, valamint a különféle tőketípusokra fordított összes nettó beruházás összegeként értelmezik. Ezt a számítást a Világbank szakértői több mint 100 országra alkalmazták. Megjegyzendő, hogy az így számított „gazdagság” (*economic wealth*) érzékeny mind a jövőbeli bevételekre vonatkozó feltételezésekre, mind a jelenérték-számításnál alkalmazott diszkontrátára. Az UNECE/Eurostat/OECD-tanulmány szerzői hangsúlyozzák, hogy hivatalos statisztikai célú felhasználás ese-

tén az ilyen jellegű, feltételezéseken alapuló számításokból származó mutatóknál az alkalmazott feltételezéseket mindig explicite közölni kell.

A jól ismert kritikus tőkeelemek zömmel a természeti tőkében fordulnak elő. (Ez a köznapra hivatkozásokban megint csak a környezeti szempontok gyakori hangsúlyozásához vezet.) Bár vannak viták arról, hogy pontosan mely elemek ilyen kritikus, azaz nélkülözhetetlen jellegűek, meglehetősen egyetértés van abban, hogy fontos a kielégítően stabil és előrelátható klíma, a biztonságosan belelegezhető levegő, az elegendő jó minőségű ivóvíz és olyan érintetlen természeti területek, amelyek alkalmasak a biodiverzitás megőrzésére. Bizonyára vannak más olyan tőkeelemek, amelyek kritikusak, például a társadalmi tőke vonatkozásában, de ezek konkretizálásához egyelőre nem találtak elegendőnek a rendelkezésre álló ismeretanyagot. A mutatókban ezeket jelenleg csak üres helytartalékként veszik figyelembe.

A kiegészítő indikátorok másik csoportja azért szükséges, mert egyes tőkeelemek nem a piacon keresztül járulnak hozzá a széles értelemezett jóléthez. Ez kevésbé merül fel a pénzügyi és a fizikai tőke esetében. Gyakori azonban a természeti tőke vonatkozásában, például amikor közvetlenül használjuk és élvezzük a természetet. Ezek a nem piaci jellegű, „jóérzést” nyújtó tőkeelemek nagymértékben megegyeznek az előbb kritikusként felsorolt tőkeelemekkel, tehát ugyanazon indikátorokkal jellemezhetők. Az emberi tőke is jórészt a piacon kívül hat. A kutatók arra mutattak rá, hogy a képzettség, a hozzáértés, a jó egészség nemcsak jobb munkaerővé teheti az embert, de ezektől jobb szülő is lehet, jobban beilleszkedhet a társadalomba, jobban élvezheti a művészetet és nagyobb mértékű személyes megelégedettséget élhet át. Ezért indokolt az oktatási eredményekre és az egészségi állapotra vonatkozóan külön mutatókat alkalmazni.

A társadalmi tőke vonatkozásában a munkacsoport szakértői közvetett indikátorok alkal-

mazását javasolják (például részvétel helyi szervezetekben és hálózatokban, a normák iránti bizalom és azok betartása, kollektív cselekvés).

A nemzetközi munkacsoport a *stock* jellegű indikátorok mellett szükségesnek tartotta a *flow* jellegű indikátorok alkalmazását is, amivel az állományok jelentős időbeli változásának okait lehet nyomon követni. Összességében az összes eszközbe fektetett nettó beruházás részletezéséről van szó. A szociális tőke vonatkozásában a mutatók egy része megint csak jelenleg még tartalom nélküli helyfoglalás.

A szakértők végülis összesen 14 *stock* és 14 *flow* indikátor kísérleti jellegű kipróbálására tették javaslatot. Ezek legtöbbszörének számítására a fejlett országokban bevett módszerek állnak rendelkezésre, bár néhány esetben csak a tudományos kutatás és nem a hivatalos statisztika eszköztárában.

A FENNTARTHATÓ NÖVEKEDÉS DINAMIKÁJA

A fenntartható növekedés köznapra, gyakran és sokféle értelemben használt fogalmát a makroökonómiai tankönyvekben pontosan definiált előfeltételeken alapuló logikai modellként szokták rögzíteni. Hangsúlyozzák, hogy a fenntartható fejlődés ütemének a hosszú időszakra vonatkozó ütemet tekintik, amit az állami gazdaságpolitika *közvetlenül* nem képes meghatározni. A rövid időszakra vonatkozó ütemet azonban már közvetlenül és erőteljesen képes befolyásolni az állam. Részletesen elemezve a gazdaságpolitika hatását a növekedési potenciálra azt is bemutatják,⁵ (például i. m. 343–344. oldal), hogy a gazdaságpolitika közvetlenül nem a gazdasági növekedés dinamikájára, hanem a növekedés tényezőire (technikai fejlődés, kutatási ráfordítások, emberi tőke, beruházások, államháztartás, adózás és megtakarítások, tőkeimport stb.) gyakorolhat hatást, mégpedig igen bonyolult, komplex rendszerben.

A növekedés fenntarthatóságának elemzése gyakran része az IMF, a Világbank és az OECD által készített átfogó országtanulmányoknak. Emellett a nemzetközi szervezetek szakértői számos nemzetközi összehasonlító vizsgálatot is végeztek.

Az IMF szakértői többéves munkával, 140 országra vonatkozóan végeztek a növekedés tartósságát összehasonlító vizsgálatokat.⁶ A növekedési tendenciákat elemezve figyelembe vették azt a szakirodalomból ismert ténytet, hogy *a fejlődő és az átmeneti gazdaságú országokban a növekedés sokkal kevésbé egyenletes, mint a fejlettségi országokban*, a gyors felfutás időszakait gyakori megtorpanások, visszaesések követik, így az átlagos növekedési ütemre alapozott számítások eredményei félrevezetőek lehetnek. Sokan vizsgálták, mi okozta a hirtelen visszaeséseket, illetve a növekedés beindulását. A tanulmányban átfogóan áttekintett korábbi regressziós számítások nem adtak egyértelmű képet. Részen esetenként a triviálisan várt eredményekre vezettek, például hogy a növekedési trend elérésében fontos a megfelelő intézményrendszer megléte, illetve a makrogazdasági instabilitás, az export összeomlása, háborús konfliktusok hirtelen visszaesést okoznak, részben nem adtak kellő iránymutatást. Például azt kimutatták az elemzések, hogy a beruházások leállításának nem meglepő módon a növekedés visszaesését vonja maga után, azt viszont nem bizonyította, hogy koncentrált, nagy volumenű beruházások feltétlenül a növekedés tartós fellendüléséhez vezetnek.

Az IMF kutatói a korábbi szakirodalom alapján azt a következtetést vonták le, hogy *nem szükségszerűen ugyanazok a tényezők hatnak a növekedés megindulására, mint a növekedés hosszabb időszakon át tartó fennmaradására*. Ebben a kutatásukban csak az utóbbival, a növekedés fennmaradását szolgáló tényezőkkel foglalkoztak. A növekedés megindulásának időpontja és a visszaesés időpontja közötti szakasz hosszára (*growth spell*) ható tényezőket vizsgálták.

(Módszertani érdekesség: a „*duration analysis*” során azt vizsgálják, mi a valószínűsége annak, hogy a növekedési szakasz egy bizonyos idő múlva még tart. Ez ugyanaz a logika, mint az orvosi előrejelzésekben például a rákbetegségek-nél a túlélési valószínűség.) A számítások ismételtén igazolták, hogy a külső sokkhatások és a makrogazdasági volatilitás negatívan hat a növekedési szakasz hosszára. Érdekesebb, hogy a számítások szerint a kereskedelem liberalizálása nemcsak a növekedés beindulását segíti elő, de annak fennmaradását is, különösen, ha versenyképes árfolyammal és pozitív folyó fizetési mérleggel párosul. Más kutatókhoz hasonlóan azt mutatták ki, hogy az exportorientáció mellett az export összetételének is nagy jelentősége van. Minél nagyobb a termelésben, illetve az exportban a feldolgozóipar részaránya, általánosságban fogalmazva: minél szofisztikáltabb az áruösszetétel, annál hosszabbak a növekedési periódusok. Meglepően *erős korreláció mutatkozott a növekedési szakaszok hossza és a jövedelemeloszlás között*: minél kisebbek voltak a jövedelmi különbségek egy országban, annál hosszabbnak mutatkoztak a növekedési periódusok. (Itt figyelembe kell venni, hogy a fejlődő országokban igen nagy lehet a jövedelmek szórása.) Az előzetes elemzések szerint a korrelációban szerepet játszhat, hogy a nagyobb társadalmi kohézió kevésbé enged teret populistá gazdaságpolitikának, valamint lehetséges, hogy a nagy társadalmi különbségeket elkerülni igyekvő társadalmakban általában erősebb az intézményrendszer. Mindenesetre a társadalmi kohézió és a tartósabb, erőteljesebb növekedés közötti összefüggések alaposabb feltárására további vizsgálatokat javasolnak.

FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS

A tartósan kiegyensúlyozott működésre a nemzetgazdaságok szintjén is nyilvánvalóan szükség van. A nemzetközi szervezetek a hosz-

szú távú fenntarthatóság több vetületét vizsgálják. Az egyik fő szempont, hogy az aktuális költségvetési politika ne rójon túl nagy terhet a jövő generációkra, ugyanakkor biztosítsa azt, hogy az ország közép- és hosszú távon megfelelő költségvetési politikát folytasson és elvégezze a szükséges kiigazításokat. Lényegében azt írják körül, hogy *az aktuális költségvetési politika finanszírozható-e és nem vezet-e túlzott eladósodáshoz.*

Új dimenziót kapott a költségvetés fenntarthatóságának értelmezése a 2008-ban elmélyült pénzügyi válság és az annak következményeként fellépő súlyos recesszió következtében. A válság ugyanis éppen a globális trendek egyre súlyosabb megbomlását jelenti, egy új, hosszú távú egyensúly eléréséhez pedig rendkívüli intézkedésekre és időre van szükség.

A költségvetési egyensúly fenntarthatóságára vonatkozó elemzésekben vizsgált időhorizont alapvetően az adott számítások céljától függ. Egyes esetekben, például amikor az államadósság rövid és középtávú dinamikáját kívánják elemezni, az időhorizont viszonylag rövid lehet. Ilyen például az Európai Unióban a stabilitási, illetve konvergenciaprogramokról a költségvetési felügyelet keretében készített értékelés. Ugyancsak viszonylag rövidebb időszakra végeznek számításokat az adósságszolgálat, beleértve a külső adósság dinamikájának elemzésekor. Ilyen elemzéseket szokott például készíteni az IMF az adósság vissza nem fizetése kockázatának felmérésére az IMF által nyújtott hitelek előkészítése során. Amennyiben rövid és középtávra szóló számításokról van szó, a fenntarthatóság megítéléséhez olyan tényezőket kell figyelembe venni, mint az adósság lejárat szerinti struktúrája, az adósság szerkezete pénznemek szerint, valamint az új kötelezettségek átlagos futamideje. A külső adósság elemzésekor még további tényezőket is figyelembe kell venni, például a devizaárfolyamok dinamikáját, az áruk és szolgáltatások exportjának és importjának alakulását, valamint

a nettó külfölditőke-befektetést. Ilyen típusú elemzéseket (normális világgazdasági helyzetben) főleg az alacsony jövedelmű országokra, illetve a feltörekvő piacokra vonatkozóan szoktak végezni. Sok ilyen elemzést készít például az IMF, esetenként a Világbankkal együttműködve. Fejlett országok vonatkozásában az EU-tagállamok fiskális politikájának, illetve egyensúlyának értékelése rendszeresen szerepel az Európai Központi Banknak a kamatdöntéshez kapcsolódó havi monetáris politikai jelentésében.

Az IMF 2008-ra új eszközrendszert dolgozott ki az államadósság kezelésének módszertanára. Hangsúlyozzák, hogy *az erős monetáris és fiskális politikára épülő helyes adósságkezelési stratégia elősegíti, hogy egy ország ellen tudjon állni a hirtelen, hátrányos piaci sokkoknak és pénzügyi turbulenciának.*

A Világbank és az IMF munkatársai által közösen kidolgozott számítási metodika⁷ szisztematikus elemzési keretet nyújt az államadósság különböző fajtáinak kockázatértékeléséhez és a különféle kockázatkezelő műveletekhez. Az elemzési keret lehetővé teszi emellett az adott ország államadósság-kockázati pozíciójának megítélését más, hasonló fejlettségű országokhoz viszonyítva. Az egyébként egyszerű Excel-tábla lehetővé teszi számos hagyományos és újszerű intézkedés számításba vételét. A táblázatok segítségével becsülni lehet valamely konkrét adósságkezelési stratégia költségét is.

A hatékony adósságkezelés érdekében számos tényező figyelembevételét látják szükségesnek. Ezek közé tartozik a piaci, a hitelezési és a likviditási kockázatok felmérése, az adósság szintje, lejárat és devizastruktúrája, az adósságportfólióról rendelkezésre álló információ minősége, az adósságkezelési stratégiához kapcsolódó potenciális költségek, az adósságkezelés koordinálása a fiskális és monetáris politikai célkitűzésekkel. Az adósságkezelés első, kritikus lépésének *a kockázatok felmérését*

tekintik. Ezzel csökkenthető a sérülékenység, beleértve a nemzetközi pénzügyi sokkok okozta sérülékenységet. A kicsi és feltörekvő gazdaságokat sérülékenyebbnek tekintik, mivel gazdaságuk általában kevésbé diverzifikált, kisebb a hazai megtakarítások bázisa, kevésbé fejlett a pénzügyi rendszer, és könnyebben begyűrűznek a pénzügyi problémák.

A hosszú távon ható tényezők, mint például a nyugdíjrendszer hatásának értékelése céljából lényegesen hosszabb időhorizonton kell a számításokat elvégezni. Az Európai Unióban – de számos más fejlett országban is – a *költségvetés fenntarthatóságának egyik fő kockázata a népesség életkorának növekedése*, elsősorban erre a szempontra koncentrálnak végeztek számításokat, több évtizedes időhorizonton. Erre koncentrálnak az unió szervei által kiadott tanulmányok, és a nemzetközi pénzügyi és gazdasági szervezetek is a fejlett országokra vonatkozóan elsősorban ilyen hosszú távú, az életkorstruktúra változásait figyelembe vevő elemzéseket készítenek. Jelentős szerepet kap a költségvetés tartós egyensúlyának elemzése mind az IMF-nek a tagországokkal folytatott IV. Cikkely szerinti konzultációi során, mind az OECD országtanulmányaiban.

Az Európai Unió által használt módszertanról, az alkalmazott indikátorokról és azok értelmezéséről jó összefoglalást ad az EU-tagországok pénzügyi helyzetének fenntarthatóságát elemző tanulmány.⁸ Ebben meglehetősen részletesen fejtik ki a fenntarthatósági indikátorok jellemzőit.

A költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának megítéléséhez becsléseket készítenek a költségvetési egyensúlytalanságok mértékére vonatkozóan. Ez a politikai döntéshozók előtt álló kihívások megértéséhez, a lehetséges és szükséges intézkedések áttekintéséhez szükséges. A költségvetési egyensúlytalanságok mértékét a fenntarthatósági rés (*sustainability gap*) indikátorokkal jellemzik. Ezek az indikátorok a valamely területen szükségesnek látszó tartós,

nem csak átmeneti jellegű költségvetési kiigazítás mértékét mutatják. Ilyen lehet például az életkor növekedéshez nem kötődő költségvetési kiadások állandó csökkentése a GDP százalékában meghatározva, vagy a jövedelem állandó növekedése a GDP százalékában meghatározva.

A fenntarthatósági indikátorok jó alapul szolgálnak valamely ország költségvetését érintő kockázatok forrására és mértékére vonatkozóan. Ezek a mutatók információval szolgálnak a szükséges kiigazítás jellegéről és annak mértékéről, valamint a fenntarthatóság biztosítására teendő intézkedések halogatása által okozott költségekről. A fenntarthatósági indikátorok ezen kívül megmutatják a népesség életkorának növekedésével összefüggő implicit állami kötelezettségek mértékét is.

Az államháztartási egyensúlytalanságot az egyensúlyhoz hiányzó különbség (rés) helyett ki lehet fejezni úgy is, hogy mekkora elsődleges egyenleget kellene a konszolidáció révén középtávon elérni ahhoz, hogy biztosítani lehessen a költségvetés egyensúlyának fenntarthatóságát. Ez a szükséges elsődleges egyenleg (*required primary balance, RPB*) indikátor. Ez stabilabb, mint a résindikátor, mivel csak az adósság aktuális szintjétől, valamint a költségvetési kiadásokra és bevételekre vonatkozó előrejelzésektől és a kamatlábtól függ, az elsődleges egyenleg aktuális struktúrájától nem. A jövőre vonatkoztatott elsődleges egyenleget az idősődéssel összefüggő kiadások befolyásolják, az RPB azonban olyan kiindulási alap, amit ha egyszer sikerült elérni, a „no policy change scenario”, azaz a fiskális politika változatlanul hagyása esetén biztosítja a stabilitás fennmaradását.

FEJLŐDÉS-ORIENTÁLT GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS

Az OECD a Világbankkal szorosan együttműködve ajánlja a fejlődésorientált gazdaságirányítás módszertanát⁹ elsősorban a fejlődő or-

szágok számára. Figyelembe veszik egyrészt, hogy a szegény országokban gyakran viszonylag kevesebb intézményi, szakértői kapacitás áll a kormányzat rendelkezésére, másrészt jelentős a költségvetési források között a donorforrások aránya, amelynek megfelelő felhasználását meggyőzően prezentálni kell.

A fejlődő országoknál az ENSZ által meghirdetett Milleniumi Fejlesztési Célok, az IMF és a Világbank (IDA) kedvezményes hiteleihez megkívánt szegénység leküzdésére irányuló stratégiák, illetve más donorkok által megkívánt nemzeti vagy ágazati szintű tervezési produktumok alkotják a nemzeti fejlesztési stratégiák gerincét. A tanulmányban ezért ezekre a dokumentumokra, illetve a fejlődő országok helyzetének megfelelő példákra hivatkoznak. A módszertan eszközszerének logikája azonban lényegében bármely országban értelmezhető. Az Európai Unió által nyújtott támogatások elnyerését is hasonló logikai keretben kell megalapozni.

Az elemzési keretek a jó irányítás általánosan elfogadott alapelveiből – világos célok, bizonyítékokon alapuló döntéshozatal, átláthatóság, folyamatos javítás – indulnak ki. A ténylegesen elért eredményeket, teljesítményt visszacsatolják a döntéshozatali folyamatba. Az OECD által ajánlott módszer lényegéhez tartozik, hogy a fejlesztési célokban széles körű hazai konszenzusra van szükség, és arra kell törekedni, hogy a külső donorkok lehetőleg e nemzeti prioritások mellé sorakozzanak fel. A módszertan része, hogy világos és mérhető célokat tűznek ki, sőt azokat korlátozott számú, előre meghatározott, konkrét mutatószám és határidőzött célkitűzés formájában fogalmazzák meg. Ilyen „*development outcome*” megközelítést alkalmaz egyébként a Világbank is az általa kölcsönrel finanszírozott fejlesztési programok értékelésére.

A szemléletesség és a tervezés megkönnyítése érdekében célszerű, hogy a beavatkozások minél inkább kötődjenek az eredményekhez, és minél szisztematikusabb lehessen a teljesít-

ményértékelés. Általában logikai diagramokat használnak, amelyek a stratégiákat, a bemenetek (*input*) és kimenetek (*output* és *outcome*) közötti kapcsolatokat és az elért hatásokat ábrázolják.

Kölcsönösen elfogadható, prioritások szerint rangsorolt célkitűzés- és stratégiarendszer előállítása mind politikai, mind technikai szempontból nehéz feladat. Jellemző vonása, hogy *az elképzeléseket stratégiává, a kívánságlistákat prioritásokká, a potenciális indikátorok hosszú sorát kezelhető számú konkrét mutatóvá kell alakítani*. Ez kiterjedt belső és külső konzultációt igényel. Az OECD szakértői szerint az egyeztetést legcélszerűbb a költségvetés készítése keretében végezni, a politikai prioritásokat a költségvetés kézzelfogható valóságává transzformálni. Ez általában valamiféle programalapú költségvetést feltételez, amelyben a források egyértelműen az elérendő eredményekhez kötődnek. Teljes mértékben teljesítményalapú költségvetést ugyan gyakorlatilag sehol sem alkalmaznak, de az OECD szerint sok országban tettek biztató lépéseket ebbe az irányba. Mivel a kitűzött fejlesztési célokat általában nem lehet egyetlen év alatt elérni, a tervezést nagymértékben megkönnyíti, ha a költségvetés tervezésében középtávú kiadási kereteket határoznak meg, és ha a donorkok több évre szóló, kiszámítható felajánlásokat tesznek. Nehezíti azonban a helyzetet, hogy a legtöbb országban a tervezés és a költségvetés készítése elkülönülő folyamat, amit egymástól különböző érdekű, elkülönült szervezetek végeznek.

A GLOBÁLIS EGYENSÚLY HELYREÁLLÍTÁSA

A nemzetközi pénzügyi intézmények körében már 2008 őszétől nyilvánvaló volt, hogy az egyre mélyülő globális pénzügyi válságot nem lehet különleges intézkedések nélkül kezelni. Már akkor felmerült, hogy esetleg akár nagyarányú állami

intervencióra is szükség lehet. Erre való utalás tulajdonképpen már az IMF és az USA között 2008 júliusában lefolytatott IV. Cikkely szerinti konzultációról szóló jelentésben megjelent.

2008 szeptemberében az IMF legfőbb operatív testülete, az Igazgatótanács (*Executive Board*) áttekintette a szervezet egyik legfontosabb tevékenységi körét, a kétoldalú felügyeleti tevékenységet. Egyebek között megállapították, hogy a kibontakozó válság miatt a korábbinál nagyobb figyelmet kell szentelni a makrogazdasági összefüggéseknek. A felügyeleti konzultációkhoz részletes módszertani útmutatót¹⁰ adtak ki az IMF munkatársai számára.

Nem sokkal később, 2008 októberében az IMF igazgatótanácsa meghatározta azokat a prioritásokat, amelyeket a következő három évben a kétoldalú felügyelet során alkalmazni kell.¹¹ Ilyen prioritások természetesen korábban is voltak, bár formális nyilatkozatban meghatározásra korábban nem került sor. Hangsúlyozták, hogy tekintettel a szokásosnál sokkal bizonytalanabb helyzetre, szükség esetén a prioritásokat a tervezett három éves perióduson belül is áttekintik és finomítják. Az IMF Igazgatótanácsa által kinyilvánított prioritások két csoportra oszthatók. Az egyikbe tartoznak a gazdasági prioritások, amiket a fenntartható, nem inflatorikus növekedési pályára visszaállításhoz tartottak szükségesnek. A másik csoportban az IMF munkatársainak szóló szakmai jellegű operatív prioritásokat határoztak meg.

A gazdasági prioritások közé tartoznak a következők. *A pénzügyi rendszer feszültségeinek enyhítése* tekintetében a pénzügyi rendszer stabilitásának visszaállítása, a pénzügyi piacok világágán a reálgazdaságra gyakorolt negatív hatásának lehetőség szerinti minimalizálása. *A globális pénzügyi rendszer erősítése* tekintetében a nemzeti és a határokon átívelő felügyelet és szabályozás fejlesztése, különösen a nagy pénzügyi központokban; a tőkeimportáló országok, köztük az alacsony jövedelmű orszá-

gok védelme a túl nagy kockázatok hatásaitól. *Az árupiacokon megnyilvánuló nagy áringadozások tompítása* tekintetében a nagy áringadozóakra a hazai környezetnek megfelelő és globálisan konzisztens reakciók keresése, az inflációs nyomás enyhítése a virágzó időszakokban és az árzuhanás kockázatainak korlátozása. *A globális egyensúlyi problémák rendezett csökkentésének elősegítése* tekintetében a hátrányos reálgazdasági és pénzügyi visszahatások egyidejű csökkentésére törekvés.

Az IMF kész volt vezető szerepet vállalni – más nemzetközi pénzügyi intézményekkel együttműködve – az összefüggések széles körű felismertetésében, a véleményformálásban, a tapasztalatokból leszűrhető tanulságok levonásában, valamennyi tagország körében. Emellett az IMF vállalta, hogy világos, előzetes jelzéseket tesz közzé a világgazdaságot és a globális pénzügyi stabilitást fenyegető kockázatokról, és javaslatokat tesz a célszerű monetáris, fiskális, árfolyam- és a pénzügyi szektort érintő gazdaságpolitikai intézkedésekre.

Az operatív prioritások között a következőket emelték ki. *A kockázattértékelés* tekintetében finomítani kell a kockázattértékelési eszközöket, hogy időben lehessen egyértelmű figyelmettetést kiadni a tagországoknak; szisztematikusabb és alaposabb elemzést kell végezni az alapesetként (*base line scenario*) figyelembe vett előrejelzések kockázataira vonatkozóan; ahol ésszerűnek tűnik, el kell végezni a kisebb valószínűségű, de bekövetkezése esetén nagy költséggel járó kockázatok és azok gazdaságpolitikai hatásának elemzését is. *A pénzügyi szektor felügyelete és a reálgazdaság közötti összefüggések* tekintetében javítani kell a pénzügyi stabilitás elemzését, beleértve a diagnosztikai eszközök fejlesztését; mélyebben fel kell tárni a piacok és intézmények közötti kapcsolatok természetét; ezeket a kétoldalú felügyeleti konzultációk során, illetve az azokról szóló jelentésekben megfelelő mélységben kell tárgyalni. *Multilaterális perspektíva* tekintetében a kétol-

dalú felügyelet során szisztematikusan figyelembe kell venni a begyűrűző hatásokat, illetve ahol releváns, a kifelé gyűrűző hatásokat is; és célszerű figyelembe venni a más országokban szerzett releváns tapasztalatokat is. *Árfolyamok és külső egyensúly elemzése* tekintetében fejlesztendő a külső egyensúly kockázatelemzése, ezért a gazdaságpolitika különféle vetületeinek elemzésén belül különös figyelmet kell fordítani a devizaárfolyamokra, és ehhez fejleszteni kell a módszertani eszköztárat. Mindemellett továbbra is figyelmet kell fordítani az IMF által hagyományosan kiemelt elemzési területekre, nevezetesen a költségvetési politikára és a külső adósság fenntarthatóságának vizsgálatára.

A G-20 országcsoport 2008. októberi washingtoni találkozója alkalmával már nemzetközi szinten összehangolt intézkedésekben, konkrét akcióprogramban állapodtak meg. Az IMF jelentős szerepet kapott mind a szükséges intézkedéseket feltáró és az intézkedések várható hatását vizsgáló elemzési munkában, mind az egyes államok intézkedéseinek számontartásában. Az időközben tovább mélyülő és a reál-szférát is súlyosan érintő gazdasági válság leküzdésére, az egyre romló tendencia megfordítására a G-20 országcsoport 2009. április 2-i londoni csúcstalálkozója alkalmával születtek döntő jelentőségű megállapodások.

A csúcstalálkozóról kiadott hivatalos kommunikéban¹² a világ meghatározó szerepű 20 államának vezetői deklarálták, hogy a prosperitást oszthatatlannak tekintik, nem csak a fejlett országokra vonatkozó célnak. Ennek érdekében a növekedést – ahhoz, hogy fenntartható legyen – meg kell osztani, valamint nemcsak a jelenleg élő, hanem a jövő generációk érdekeit is figyelembe kell venni. Hangsúlyozták, *hogy a fenntartható globalizáció és a növekvő prosperitás egyetlen szilárd alapja a nyitott világgazdaság lehet, ami piaci elveken, hatékony szabályozáson és erős globális intézményeken alapul.* A résztvevők elkötelezték magukat a növekedés és a munkahelyek helyreállításához szükséges lépé-

sek megtétele mellett, mégpedig hangsúlyozottan oly módon, hogy az hosszabb távon ne veszélyeztesse a fiskális egyensúly fenntarthatóságát.

A G-20 csoport a csúcstalálkozón azt vállalta, minden megtesznek annak érdekében, hogy visszaállítsák a bizalmat, a növekedést és a munkahelyeket; helyreállítsák a pénzügyi rendszert, hogy újra meginduljon a hitelezés; a bizalom helyreállítása érdekében megerősítsék a pénzügyi szabályozást; a válság leküzdése és a jövőbeli hasonló válság elkerülése érdekében megerősítsék a nemzetközi pénzügyi intézményeket és azok finanszírozását; a prosperitás megalapozására elősegítsék a globális kereskedelmet és beruházásokat, elvetve a protekcionizmust; valamint inkluzív, zöld és fenntartható stabilizációt érjenek el.

Megállapodtak, hogy a már korábban megtett nagyarányú intézkedések mellett további összehangolt állami beavatkozásra is sor kerül. A G-20 csúcstalálkozó felkérte az IMF-t, hogy rendszeresen értékelje a növekedési trend helyreállítására tett intézkedéseket és a globálisan szükséges további lépéseket. Hangsúlyozták, hogy támogatják az IMF által végzett őszinte, egyenlő mércével mérő és független kétoldalú felügyeleti tevékenységet.

Az IMF vezetése a 2009. április végén tartott szokásos tavaszi közgyűlés alkalmával megerősítette, hogy a szervezet vállalja ezt a központi szerepet a válság elleni lépések számontartásában és értékelésében, és ezt beépítette az IMF munkatervébe. Az IMF 2009. június elején meg is jelentetett egy részletes értékelést¹³ a korábbi hónapok kiemelkedő mértékű, összehangolt állami intervencióinak hatásáról, a kilátásokról, a javasolt további teendőkről.

A tanulmányban az IMF szakértői hangsúlyozzák, hogy a globális pénzügyi válság súlyos hatást gyakorol a legtöbb ország pénzügyi helyzetére. A fiskális bevételek csökkenni, direkt pénzügyi támogatást kell nyújtani a pénzügyi szektornak, és sok ország egyedi pénzügyi

ösztönzőket is alkalmaz a globális recesszió hatásának csökkentésére. Mindez kedvezőtlenül hat az államháztartás pénzügyi helyzetére.

A részletes elemzés során számba vették, milyen közvetlen költségeket okoz a válság az egyes országokban, egyrészt a pénzügyi szektornak nyújtott közvetlen támogatások, másrészt a garancia jellegű kötelezettségvállalások révén. Figyelembe vették mind a pénzügyi kormányzat, mind a központi bank által nyújtott támogatásokat és kiszámították a beavatkozások középtávú nettó költségét. Ezen kívül számításokat végeztek a recesszió költségeire vonatkozóan. A kibocsátási résre vonatkozó számítások mellett figyelembe vették egyes további külső tényezők (például a részvénytőke árai, a lakáspiaci árai, az árutőzsdék árai, a pénzügyi szektor nyereségessége, az árfolyam- és kamatszintek) hatását, valamint az egyedi kormányzati döntéseken alapuló gazdaságösztönző beavatkozások költségeit. A számítások harmadik csoportja a nyugdíj-biztosítási rendszerek befektetési veszteségeit és annak a költségvetésre gyakorolt hatását tárta fel. A részletes számítások alapján vontak le következtetéseket a fiskális egyensúly rövid és hosszú távú kilátásaira vonatkozóan, beleértve a kockázatok elemzését is.

Az országok különböző sajátosságai miatt kissé különböző eredmények mutatkoztak a G-20 országcsoporton belül a fejlett, illetve a feltörekvő országok esetében. Úgy találták, hogy különösen erősen romlott a fiskális egyensúly a fejlett országokban, ahol mind az államadósság, mind a garancia jellegű feltételes kötelezettségvállalások (*contingent liabilities*) rohamos mértékben bővültek. Súlyosbítja a helyzetet, hogy hosszú távú egyensúlytalanságok már korábban is fennálltak, különösen a gyorsan idősödő lakossággal rendelkező országokban.

Középtávon a fiskális egyensúly javulását valószínűsítették, de megítélésük szerint ez nem fogja elérni a válságot megelőző szintet. Az IMF-szakértők számításai szerint a G-20 cso-

porton belül a fejlett országok átlagában az államadósság GDP-hez viszonyított aránya, ami 2007 végéhez képest 20 százalékpontot romlott, a következő években még tovább fog romlani. Mindemellett úgy találták, hogy a válság miatt mind a fejlett országokban, mind a feltörekvő országokban megnövekedtek a rövid és középtávú fiskális kockázatok.

Három különösen jelentős kedvezőtlen irányú kockázatot mutattak ki: szükség lehet további támogatás nyújtására a pénzügyi szektor részére; intenzív és tartós lehet a kibocsátás visszaesése; valamint kérdéses, mekkora lesz a válság során nyújtott pénzügyi támogatás révén állami kézbe került eszközök kezelését követő értékesítésből származó bevétel.

A számítások alapján a meglehetősen borús pénzügyi kilátások egyes esetekben felvetik a költségvetés fizetőképtelenné válásának lehetőségét, ami kedvezőtlen piaci reakciókat válthat ki. Az IMF szakértői nagyon fontosnak tartják a fizetőképtelenség veszélyének elkerülését, mivel *a stabilitásnak, a gazdasági talpraállásnak előfeltétele, hogy a piacok bízzanak az államok fizetőképességében.* (Különben a költségvetés finanszírozhatatlanná válik.) Az IMF ezért fontosnak tartja, hogy a kormányzatok alakítsanak ki világos stratégiát a fizetőképtelenség kockázatának elkerülésére.

Az IMF szakértői a jövő kilátásait tekintve két – egymással összefüggő – kérdést emelnek ki. Az egyik, hogy a gazdasági kilátások esetleges további romlása esetén mennyire van mozgásteret a fiskális politikának további támogatási intézkedésekre. A másik, hogy miként lehet meggyőzni a piacokat, hogy az ország fizetőképessége nincs veszélyben. A támogatások megengedhető mértékét nem számszerűsítik, inkább kockázatkezelési megközelítést alkalmaznak. Megállapítják: nem minden államban fér bele igazán az ösztönzés a költségvetésbe. Ilyenkor az adott országnak két ellentétes kockázatot kell mérlegelnie. Az egyik az elhúzódó depresszió és stagnálás kockázata. Ebből a

szempontból az intézkedések elmaradásának gazdasági és pénzügyi költsége akár nagyobb is lehet, mint a beavatkozás költsége. Ezért lehet, hogy a kormányzat még a költségvetési pozíció további gyengülése árán is vállalja a támogatást, különösen a növekedés finanszírozásában meghatározó szerepet játszó pénzügyi szektorban, de esetleg az aggregált kereslet közvetlen élénkítésével is. A másik fő kockázat viszont az, hogy a piacok elveszítik bizalmukat az állam fizetőképességének fennmaradásában. Az természetes, hogy kedvezőtlen világgazdasági körülmények között az államháztartás pozíciója romlik. A vállalhatatlan kockázatok elkerülése érdekében azonban szorosan figyelemmel kell kísérni a fontos indikátorok – például a reálkamatláb, a kamatrés, adósságlejáratok struktúra – alakulását. Minél inkább gyengülnek e mutatók, annál kevesebb tere marad a fiskális beavatkozásnak.

E két ellentétes kockázat között elég nehéz egyensúlyozni. Ezért is tartják fontosnak az IMF szakértői, hogy *a bizalom megingásának elkerülése érdekében biteles és átlátható stratégiát alakítsanak ki az államok a fizetőképesség megőrzésére*. Ennek a stratégiának a szakértők szerint a következő négy pillérre kell támaszkodnia.

▶ Ahol indokolt a gazdaságösztönző fiskális stimulus csomagok fenntartása, ezeket úgy kell kialakítani, hogy ne legyen tartós hiányt okozó hatásuk. A gazdaságösztönző csomagoknak főleg átmeneti, korlátozott időtartamra szóló intézkedésekből kell állniuk.

▶ Az ösztönzési politikát világosan meghatározott gazdaságpolitikai elveken és azt támogató intézményrendszeren alapuló középtávú keretrendszerbe kell illeszteni, ezzel is megerősítve a kormányzati elkötelezettséget, hogy fokozatos fiskális korrekciót hajtanak végre, amint majd javul a gazdasági helyzet. Közben biztosítani kell a folyamatos monitoringot.

▶ A növekedés elősegítése érdekében strukturális reformokra van szükség.

▶ A nagy demográfiai nyomásnak kitett országokban a népesedés idősödése miatti kezelhetetlen kiadásnövekedési trend megváltoztatásához világos egészségügyi és nyugdíjreformstratégiák melletti szilárd elkötelezettségre van szükség.

Az IMF szakértői a tanulmányban hangsúlyozzák, hogy az ismertetett javaslatok nem újak. Egy részük szerepel az IMF által korábban is, régóta hangoztatott gazdaságpolitikai javaslatok között. Az államháztartások gyengébb helyzetében azonban a szükséges intézkedések elmaradása a számítások szerint sokkal nagyobb addicionális költségekhez vezet.

A gazdaságösztönző intézkedések tekintetében már korábban megállapították, hogy ezeknek várhatóan viszonylag hosszabb ideig érvényben kell maradniuk, mivel a magánszektorban a kereslet visszaesése valószínűleg hosszabb időre elhúzódik. Hangsúlyozzák azonban, hogy ezeket nem szabad állandó intézkedésként bevezetni, amelyek tartósan rontják a költségvetés pozícióját. Ideális esetben időbeli átrendezésre van szükség, a deficit növekszik a válság időszakában a válság előtti összehasonlítható szinthez viszonyítva, a következő időszakban pedig alatta marad, így hosszabb távon az adósság kiegyenlítődik. Fontos tehát, hogy az ösztönző intézkedések önmagukat felszámoló jellegűek legyenek, vagy legalábbis meghatározott átmeneti időtartamra szóljanak. Az egyes országok gazdaságösztönző intézkedéseit figyelemmel kísérve messze nem minden beavatkozást találtak ilyennek. Ezért javasolta az IMF a tanulmányban, hogy a kormányzatok minél hamarabb tegyék világossá, hogyan kívánják ezeket a gazdaságösztönző intézkedéseket középtávon kiiktatni.

Lehet, hogy az IMF által megfogalmazott kritikának is köszönhető, de mindenképpen az IMF szakmai tekintélyét jelzi, hogy a legfejlettebb 7 országot és Oroszországot tömörítő G-8 országcsoporthoz 2009. június közepén hivatalosan felkérte¹⁴ az IMF-t, hogy készítsen

elemzést a válság elleni rendkívüli állami intézkedések fokozatos megszüntetésének lehetőségeire vonatkozóan.

A középtávú fiskális keretek elfogadását azért szorgalmazza az IMF, mert 4–5 évre szóló, hiteles célok kitűzése elősegítené a sérülékenységek feltárását. Az IMF szakértői hangsúlyozzák, minden eddiginél fontosabb, hogy a célkitűzések hitelesek legyenek, ezért fontos, hogy azokat világos és határozott gazdaságpolitikai intézkedések meghatározásával támaszszák alá. Tapasztalatuk szerint ezt nem minden országban teszik meg, még ha alkalmaznak is középtávú kereteket.

A költségvetési kockázatok megragadása érdekében a középtávú kereteknek foglalkozniuk kell az államadósság kezelhetőségével, különféle forgatókönyveket figyelembe véve. Különösen fontosnak tartják ezt az elemzést a mostani helyzetben, amikor sok országban jelentősen megnövekedett az állami garanciavállalás volumene. A szakértők szorgalmazzák, hogy az egyes országokban hatékony és átlátható eljárásokat vezessenek be, hogy minél nagyobb mértékben megtérüljenek az állam költségei a pénzügyi támogatási akciók során állami kézbe került eszközökkel való gazdálkodás, majd azok értékesítése révén. A központi bankok által a pénzintézeteknek nyújtott támogatások vonatkozásában hangsúlyozzák, hogy a központi bankoknál emiatt felmerülő veszteségeket a költségvetésből azonnal meg kell téríteni és a költségvetés kiadásaként elszámolni.

A fiskális szabályok tekintetében úgy látják, azok akkor segíthetnek a fizetőképesség megőrzésében, illetve visszaállításában, ha azokat kellő politikai elkötelezettség támasztja alá, kellően rugalmasak ahhoz, hogy különleges körülményeket is figyelembe vegyenek, és ha úgy alakítják ki és úgy alkalmazzák a szabályokat, hogy azok ne korlátozzák túlzottan a gazdaságpolitikát. Akár bevezetnek hivatalosan fiskális szabályokat, akár nem, az IMF szakértői szerint a *kormányzatoknak mindenképpen elkötele-*

zettséget kell vállalniuk, hogy miután most a rossz helyzetben lazítani kellett a fiskális politikán, szigorú költségvetési politikát folytatnak majd, amikor jobb lesz a gazdasági helyzet.

A G-20 csoport 2009. szeptember 25-i, pittsburghi találkozója kívánatosnak tartotta az IMF koordináló szerepének folytatását, a felügyeleti tevékenység további fejlesztését. Ezzel összefüggésben az IMF és a Világbank 2009 októberében Isztambulban tartott éves közgyűlése alkalmával az IMFC (International Monetary and Financial Committee), a Valutaalap legfelsőbb gazdaságpolitikai testülete négy fő területen határozott meg feladatokat.¹⁵ Először is át kell tekinteni az IMF mandátumát, törekedve a globális stabilitást érintő makrogazdasági és a pénzügyi szektorral kapcsolatos kérdések teljes körének lefedésére. Egyetértve a G-20 csoport felvetésével, a bilaterális felügyeletet úgy kell átalakítani, hogy az az egyes országok gazdaságpolitikájának közös értékelését helyezze a középpontba. Ugyancsak a G-20 csoport kérésére elfogadták az IMF-kvóták (tulajdon- és szavazati arányok) olyan megváltoztatását, ami a jelenleg alulreprezentált feltörekvő országoknak kedvez. Mindemellert az újonnan bevezetett rugalmas hitelkeret kezdeti sikereire támaszkodva és figyelembe véve az IMF korlátozott forrásait, meg kell vizsgálni, hogyan tudna az IMF még több országnak rendkívüli helyzetben végső hittelezőként hitelt biztosítani, hogy az egyes országoknak kisebb devizatartalékot kelljen saját maguknak tartaniuk.

A válság leküzdése központi téma volt az OECD 2009 júniusában tartott éves miniszteri értekezletén is. A tagországok megállapodtak, hogy mindent megtesznek a pénzügyi szektorban elkövetett súlyos hibák, valamint a szabályozás és felügyelet hiányosságai miatt kialakult globális pénzügyi, gazdasági és szociális válság leküzdésére.¹⁶ Ennek érdekében kiálltak az OECD-tagországok összehangolt erőfeszítéseinek folytatása mellett. Hangsúlyozták, hogy a *kilábalási terveknek a válság szociális és*

emberi dimenzióival is foglalkozniuk kell, aktív foglalkoztatáspolitikai intézkedésekkel, képzési programokkal, készségfejlesztéssel, jövedelmi támogatással, működő szociális hálóval stb. segítve a legsérülékenyebb csoportokat. Az intézkedésekkel azt kívánják elkerülni, hogy a munkahelyek válság miatti megszűnése a munkanélküliség hosszú távú emelkedéséhez vezessen. Különösen a legifjabb és a viszonylag idős munkavállalókra figyelnek oda. A korábbi tapasztalatokból azt a tanulságot vonták le, hogy a munkaerő-kínálatot szűkítő intézkedések nem vezetnek eredményre, inkább ellentétes hatást érnek el. Ezért olyan intézkedéseket pre-

ferálnak, amelyek hosszú távon bővítik a munkaerő-kínálatot.

Az eddigiekben már megtett számos rendkívüli pénzügyi, monetáris és költségvetés-politikai lépéstől azt várják, hogy helyreáll a piaci bizalom és az intézkedések tompítják a válságnak az aktivitásra és a foglalkoztatottságra gyakorolt negatív hatását. Az OECD vállalta: saját szakterületein részt vesz a kényszerű átmeneti intézkedések fokozatos felszámolásának lehetőségeire vonatkozó elemzésekben, hogy a világgazdaság minél előbb visszatérjen a gazdaságpolitika által vezérelt pályáról a magától fenntartható növekedési pályára.

JEGYZETEK

- ¹ Our Common Future, Oxford University Press, 1987
- ² OECD Sustainable Development Studies, Conducting Sustainability Assessments, June 2008
- ³ Measuring Sustainable Development, Report of the Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable Development, UN, New York and Geneva, 2008
- ⁴ Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXI. Century, The World Bank, 2006
- ⁵ Erdős Tibor: Növekedési potenciál és gazdaságpolitika, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006
- ⁶ Berg, A. – Ostry, J. D. – Zettelmeyer, J.: What Makes Growth Sustained? IMF Working Paper, WP/08/59. March 2008
- ⁷ Developing a Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS), The Analytical Tool, IMF, May 2009
- ⁸ The long-term sustainability of public finances in the European Union, European Economy No. 4/2006
- ⁹ Managing for Development Results, OECD Policy Brief, March 2009
- ¹⁰ IMF Public Information Notice (PIN) No. 08/133, October 11, 2008
- ¹¹ Statement of Surveillance Priorities for the IMF, 2008–2011
- ¹² The Global Plan for Recovery and Reform, London, 2 April 2009
- ¹³ Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis, IMF Staff Position Note SPN/09/13, June 9, 2009
- ¹⁴ A G-8 országok és az EU pénzügyminisztereinek és a központi bankok elnökeinek június 12–13-i leccei tanácskozásáról kiadott kommuniké, hivatkozva IMFSurvey Online, 2009. június 13.
- ¹⁵ IMCF Meeting, IMF Survey online, October 4, 2009
- ¹⁶ Meeting of the Council at Ministerial Level, 24–25 June 2009, Ministerial Conclusions C/MIN(2009) 5/FINAL, www.oecd.org/news

Braun Gábor – Kovács Zoltán László

A környezetvédelem fiskalizálódása

A környezetvédelem és a fenntartható fejlődés a globális agenda egyik legfőbb témájává vált (OECD, 2008; Európai Bizottság, 2007), részben ezen kihívások komolysága és részben a nemzetközi összefogás szükségessége miatt. A globális éghajlatváltozás ráébresztette a döntéshozók egy részét arra, hogy a klímavédelmet nemzetközi stratégiai célnak kell tekinteni. Az addig elsősorban nemzeti hatáskörbe tartozó környezetvédelem leginkább szabályozással (például szabványok, kvóták, termeléskorlátozások) operált, ezért először megpróbálták ezen eszközöket nemzetközi szintre emelni. Ennek egyik nyilvánvaló példája az 1987. szeptember 16-án aláírt montreali jegyzőkönyv, amely 1989. január 1-jei hatállyal betiltotta az ózonpajzsot károsító egyes üvegházhatású gázok (freon) alkalmazását. Ugyanakkor ennek hatása a szabályozási eszközök globális szinten történő alkalmazása miatt mindeddig korlátozott maradt, hiszen a sok, egymástól eltérő gazdasági súllyal bíró állam között rendkívül nehéz konszenzust teremteni. Egyes országok szankciók hiányában nem vállalták a környezet védelmével együtt járó költségeket és – lényegében potyautas taktikát követve – nem tettek eleget a vállalásainak, vagy eleve nem is csatlakoztak az ilyen típusú nemzetközi megállapodásokhoz.

A '90-es évek elején az észak-európai, ezen belül is főként a skandináv országok ismerték fel, hogy a klímapolitikai célok jól kombinálha-

tók más szakpolitikákkal (energiapolitika, adópolitika, kutatás-fejlesztés és innováció), illetve hogy az ebből származó pozitív szinergiahatás igen jelentős lehet. Ennek eredményeként a megújuló energiaforrások kiaknázására új iparágak és technológiai megoldások születtek, nemzeti szinten pedig számottevővé vált a megújuló energiaforrások szerepe az energiamixben. Az energia- és klímapolitikai célok elérését jellemzően az európai államok ökoadóreformok bevezetésével is ösztönözték.

Az Európai Unió 2020-as ambiciózus energia- és klímapolitikai célkitűzései már szupranacionális szintű elkötelezettséget jelentenek az üvegházhatású gázkibocsátás csökkentése, a megújuló energiaforrások elterjedése és az energiahatékonyság növelése iránt. A tagállamok feletti adókoordináció keretében 2004-től lépett hatályba a 2003/96/EK-energiaadó-irányelv, amely az EU-tagországok számára minimumadószintheket ír elő az egyes energiaforrások (szén, gáz, villamos energia) vonatkozásában. A Bizottság napirendre tűzte az energiaadó-irányelv felülvizsgálatát, amelynek keretében a környezeti elem világos megjelenítését vagy kifejezetten egy CO₂-adó bevezetését tervezi. Piaci alapú innovatív eszközként 2005. január 1-jétől elindult az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek (emissziós jogok) európai kereskedelme is.

GAZDASÁGPOLITIKAI INNOVÁCIÓK A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSÉRT

A nemzeti és nemzetközi gazdaságpolitikákban az utóbbi évtizedekre visszatekintve egy innovációs hullám figyelhető meg (Hansjürgens – Wätzold, 2005). Ennek során a megoldások az utasítás és ellenőrzés jellegű jogi szabályozástól a piaci, illetve ökonómiai módszerek felé és ezen belül is az egyeditől az átfogó kezelés irányába haladtak (lásd 1. ábra).

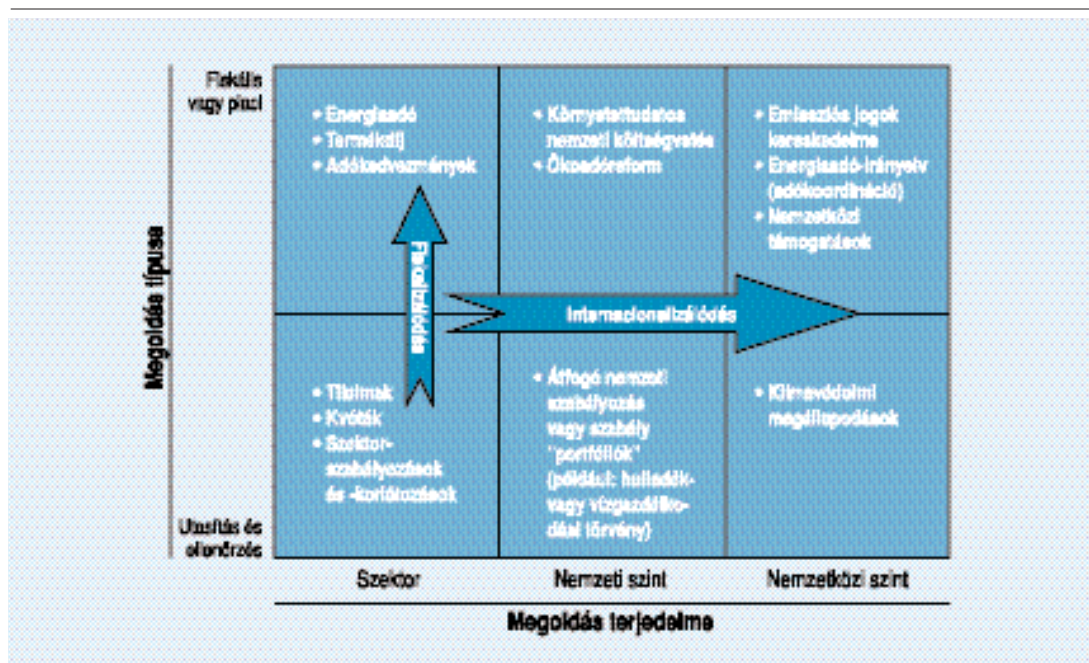
A párbeszéd a nemzeti gazdaságpolitikák, valamint a világgazdasági rendszer hatékonyságán és méltányosságán egyaránt hivatott javítani, miközben a piacokon zajló verseny előnyös hatásait megtartani, hátrányos hatásait pedig elkerülni, illetve kiküszöbölni igyekszik. A szereplők köre és érdekeik országokon belül és azok között is rendkívül eltérő, ezért különösen fontos, hogy a dialógus egy „közös nyelven”, közérthető és elfogadott mérce alapján folyjon. Így nyílik esély a közös nevező, illetve célok és eszközök feltárására, mint például a

nemzetközi közösség szintjén a millenniumi fejlesztési célok (Millennium Development Goals/ MDG) vagy szupranacionális szinten az Európai Unió lisszaboni stratégiájának (Európa Tanács, 2000) fenntarthatóságra irányuló törekvései. A nyilvános globális és helyi párbeszéd a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés ügye egyre magasabb minőségi szintre emelkedett, a közös gondolkodás és diskurzus pedig egyre inkább közgazdasági kategóriákban és mércékkel valósul meg. A környezetvédelem fiskalizálásával a téma egyre inkább integrálódik a gazdasági rendszerekbe.

A kiotói jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének (UNFCCC) kiegészítő jegyzőkönyve, amelyet a kiotói harmadik UNFCCC konferencián fogadtak el 1997. december 11-én. A 2005. február 16-i hatályba lépett jegyzőkönyv az országok kibocsátáscsökkentési kötelezettségeit határozza meg nemzetközi szinten az üvegházhatású gázok tekintetében és 2012-ben lejár. A remény szerint komolyabb kötelezettségeket tartalma-

1. ábra

KÖRNYEZETVÉDELMI MEGOLDÁSOK



zó folytatást a 2009. december 7. és 18. között zajló Koppenhági Klímakonferencia volt hivatott biztosítani. A klímacsúcs eredménye egy minimális konszenzus, ami a globális átlaghőmérséklet emelkedésének 2°C-ra való korlátozását eszközök megjelölése nélkül célként rögzíti egy közösen tudomásul vett nyilatkozatban, amely bekerül az ENSZ-folyamatba.

A *Millenniumi Fejlesztési Célok* általánosan tartalmazó Millenniumi Nyilatkozatot 189 tagállam az ENSZ 2000. szeptemberi közgyűlésén fogadta el, a rákövetkező 2001-es közgyűlésen ezeket egy célrendszerben konkretizálták. Ez a nemzetközi fejlesztési kezdeményezés 2015-ig 8 átfogó célt kíván megvalósítani, amelyeket 21 részcélra és 60 indikátorra bontanak le a fejlődés értékelhetősége és a visszacsatolás érdekében. A célok kijelölésénél ENSZ titkársága és az IMF, az OECD és a Világbank szakértői működtek közre. A 7. cél kifejezetten a környezeti fenntarthatóság biztosítására vonatkozik.

(UNDP, 2009)

A lisszaboni stratégia az Európai Tanács 2000. márciusi ülésén kitűzött, eredetileg tíz-éves szupranacionális gazdasági modernizációs menetrend, amely az EU jólétét a versenyképesség fokozásával kívánja növelni. A stratégia koncepciójánál három pilléren alapul: gazdaság, társadalom és környezet. A környezeti pillér lényege, hogy a gazdasági fejlődés fenntartható és a természeti forrásokon alapuló legyen. A stratégia integrációs és változásmenedzselési mechanizmusa a nyitott koordináció, amely közösen meghatározott célokon és mércéken, valamint összehasonlításra és a legjobb gyakorlatok megosztására alapul. A programot a közösségben folytatni, a szerkezeti reformokat pedig felgyorsítani kívánják. A fenntarthatóság a jövőben várhatóan még nagyobb szerepet fog kapni, a külső dimenzió megerősítése mellett.

PROBLÉMA ÉS MEGOLDÁSOK KÖZGAZDASÁGI SZEMSZÖGBŐL

A jóléti közgazdaságtan első tétele (Léon Walras) szerint szabadon versenyző piacon, ahol nincsenek tranzakciós költségek és a gazdasági szereplők preferenciái egymástól függetlenek (azaz nincsenek külső gazdasági hatások), mindig Pareto-hatékony elosztás jön létre. Ha azonban jelen vannak a külső gazdasági hatások (*externáliák*), akkor már nem valószínű, hogy a piac eleve Pareto-hatékony elosztást eredményez. A piacgazdaságra épülő demokráciákban és a nemzetállamokat összekötő nemzetközi piacok hatékonyságának alapvető feltétele, hogy az árképzés megfelelő információkat tükrözzön vissza a piaci gazdálkodás tényleges helyzetéről. A „láthatatlan kéz” működése ellenkező esetben piac kudarcokhoz vezethet, amelyek kiküszöbölése a legtöbb esetben az állami szabályozásra, gazdaságpolitikára hárul. Bizonyos esetekben akár a magánszektor is képes megoldani a külső gazdasági hatások problémáját: például tisztázott tulajdonjogok mellett kis számú piaci szereplőnél *Coase* önkéntes magánmegállapodásokat javasolt (*Coase-tétel*), de akár fúziókkal is internalizálhatók az externáliák. Ugyanakkor az externáliák magángazdasági kezelésének számos korlátja van (például közjóság, tranzakciós költségek, információhiány), ezért a kormányzati beavatkozás legtöbbször elkerülhetetlen (*Stiglitz*, 2000).

A közgazdaságtan által szorgalmazott megoldás egy olyan gazdaságpolitikában rejlik, amely az egyéni piaci szereplők potenciális költségszerkezetébe és ezáltal döntéseibe is beépíti a negatív externáliákat, amelyek egyébként csak a társadalom és nem a szennyezést okozó döntéshozó költségeként merülnek fel. Ehhez a környezeti javak – mint közjóságok – értékelésére van szükség, amit piaci árak hiányában leginkább költség-haszon elemzés útján érhetünk el. Ez történhet közvetlen mó-

don úgynevezett kontingensértékeléssel vagy közvetett módszerrel szubsztitutív, illetve komplementer piaci javak árai felhasználásán keresztül is. Az értékelés mellett szükséges olyan gazdasági ösztönző mechanizmusok felállítása is, amelyek a környezetvédelmet minimális gazdasági költségek mellett teszik lehetővé. Ezek az ösztönzők differenciált hatásuk miatt meghagyják a szabad választást a különböző környezetterhelést elkerülő technológiák, illetve az egyes gazdaságpolitikai megoldások egyéni igénybevétele között. A cél a társadalmilag optimális környezetszennyezési szint elérése.

A környezetvédelemnél az externáliák közül a közös források használatának problémája és az árazás hiánya jelentkezik legnyilvánvalóbban. A környezeti erőforrások közös használatából ugyanis nemigen zárhatók ki az egyes piaci szereplők és hatékony piac hiányában nehéz beárazni a szennyezést. Mindezek következtében a környezeti erőforrások allokációja jellemzően nem hatékony. A környezettel kapcsolatos problémákat a mikroökómia externáliákként (Pigou, 1920) írja körül, amelyek az egyéni döntéshozók tér- és időbeli költségelhatárolásán (vállalkozás-gazdaságtan) kívül esnek. Externáliák esetében az egyéni gazdasági szereplők döntései olyan pozitív vagy negatív hatásokat eredményeznek, amelyek piaci tranzakció nélkül, pótlólagos haszon vagy költség formájában egy másik szereplőnél csapódnak le. A környezet károsítása, mint negatív externália, rontja a társadalmi jólétet, ezért a szennyezés társadalmilag optimális szintre csökkentése megfelelő módszerekkel a jólét javulásához vezet.

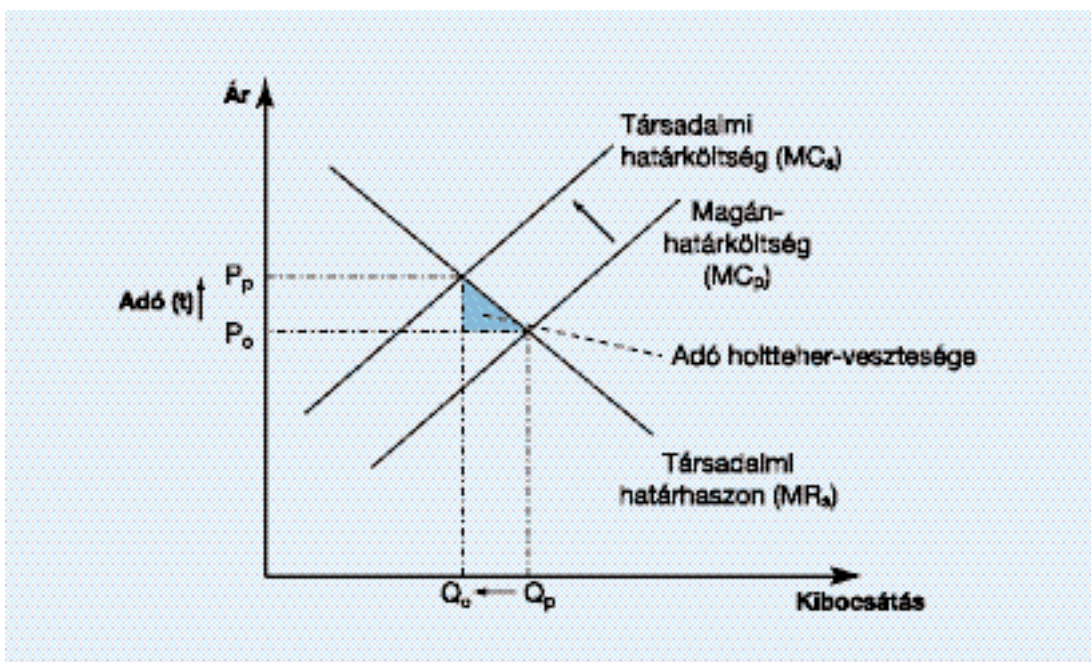
A kormányzati beavatkozásnak két fő formája van: a közvetlen utasításon és ellenőrzésen alapuló hatósági, illetve a piaci jellegű szabályozások. A környezetvédelemben a piaci mechanizmusokon alapuló eszközök térnyerése azt mutatja, hogy az általuk alkalmazott értékelési és ösztönzési módszerek egyre kifino-

multabbá válnak. Ezek az eszközök ugyanis költséghatékonyak, alkalmasak a pénzügyi koordinációra és az externáliák internalizálására, illetve jól kiegészítik az egyéb szakpolitikai eszközöket. Ezzel szemben az *utasítás és ellenőrzés* típusú – sokak szerint inkább a gazdasági rendet szolgáló – elsősorban jogi jellegű szabályozás előírásokkal, tilalmakkal és szankciók kilátásba helyezésével operál. A környezetszennyezést illetően két típusú szabályozást lehet megkülönböztetni: az outputoldali (kibocsátás), illetve az inputoldali (ráfordítás) (Stiglitz, 2000). Voltaképpen persze ezek is felfoghatók egy kezdetleges (adott esetben csak implicit) értékelésen alapuló, szankciókat (prohibitív költségek) kilátásba helyező gazdasági eszközökként is.

A kormányzat *piaci alapú* eszközei közé tartozik egyfelől a kibocsátási jogok kereskedelme, másfelől az olyan *költségvetési eszközök*, mint a közvetett adók, díjak, bírságok és a támogatások. Az *emissziókereskedelem* esetében egy politikai úton meghatározott kibocsátási plafonérték (*cap*) van szennyezési jogként leosztva egyéni szennyezőkre, amely mennyiségoldali szabályozást jelent (adagolás). Ugyanakkor az emissziós jogokkal a szennyezők meghatározott feltételek mellett egymás között kereskedhetnek, így itt már a piaci ármechanizmus dominál. Az *adók, díjak és bírságok* szintén a termelés vagy a fogyasztás környezetszennyező aspektusait, mint negatív externáliákat hivatottak megjeleníteni az árakban (European Environmental Agency, 2006) (lásd 2. ábra). *Arthur Pigou*, brit közgazdász nyomán a kirovandó környezeti adók mértéke optimális esetben az externális határköltséggel egyezik meg (Pigou, 1920).

Az adók, díjak és bírságok kivetése révén az árak emelkedése negatív ösztönzőt jelent a piaci szereplők számára, míg a költségvetés számára ezen eszközök alkalmazása, sőt akár az emissziós jogok kereskedelme is bevételt generál. Ezzel szemben a *támogatások* – beleértve a

PIACI EGYENSÚLY KÖRNYEZETI ADÓ BEVEZETÉSE ESETÉN



közvetlen szubvenció mellett az adómentességet, adójóváírást, adókedvezményt is – a környezeti szempontból kívánatosabb termékek előállítását és fogyasztását ösztönzik. A pozitív ösztönzés tehát itt is az árak vagy a költségek csökkenésén keresztül érvényesül, ugyanakkor a költségvetés számára a támogatás bevételekieséssel vagy kiadásnövekedéssel jár (Kosonen – Nicodeme, 2009).

KÖLTSÉGVETÉSI ESZKÖZÖK ÉS HATÁSAIK

Az adók és más költségvetési eszközök egyik fő előnye a szabályozással szemben a *hatékonyság*. Ez egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a fogyasztó vagy a termelő az ármechanizmus révén egészen addig mérsékli a környezetszennyező tevékenységét a „szennyező fizet” elv alapján, amíg a szennyezéscsökkentés költsége megegyezik az adó mértékével. Ennek következtében a környezetvédelmi cél minimális költséggel érhető el, másrészt a pi-

aci szereplők rugalmasan választhatják meg a szennyezés-visszafogás módját és mértékét. Az adók és díjak kivetése általában kisebb adminisztratív költséggel jár, mint egy szabályozás bevezetése, ahol a piaci szereplőknek tájékozódniuk kell a részletekről. Ezzel szemben a költségvetési eszközök az ármechanizmuson keresztül befolyásolják a fogyasztási szokásokat, a termelésben pedig ösztönzik a technológiaváltást és az innovációt (Hamilton et al., 2001).

Mindazonáltal ezt a hatékonysági előnyt csökkenti az adóemelés társadalmi költsége (holtteherveszteség) és az ökoadó kölcsönhatása a termelési tényezők (különösen a munkaerő) piacaival. A valóságban ugyanis az ökoadó bevezetése jóléti veszteséget is okoz azért, hogy a fogyasztói árak emelésével csökkenti a reálbért és így mérsékli a munka kínálatát. A hatékonyságra ható másik fontos tényező az adók (és az árveréssel kibocsátott emissziós jogok) azon tulajdonsága, hogy költségvetési bevételt generálnak és ez lehetővé teszi más torzí-

tó hatású (elsősorban munkát terhelő) adók és járulékok csökkentését. Ez a „bevétel-visszaforgatás” az ökoadóreformok alapgondolata és ennek kedvező hatását nevezik az *ökoadó* – pozitív környezeti hatás utáni – *második hasznának*. Itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a közgazdasági irodalom meglehetősen megosztott az ökoadó második hasznát, illetve annak nagyságát illetően. Ennek elsősorban az az oka, hogy noha ex ante alapon ez a kedvező hatás (például foglalkoztatottság vagy a beruházások növekedése) különféle modellek segítségével kimutatható, ugyanakkor az ex post tapasztalatok igen vegyesek e tekintetben. Úgy tűnik, hogy az adók kölcsönhatásának negatív hatása általában meghaladja a bevétel-visszaforgatásból adódó pozitív hatást, azaz az ökoadó bevezetése mindig együtt jár némi társadalmi költséggel. Ez elsősorban abból adódik, hogy ha egy szélesebb adóalapú (munkát terhelő) adót egy másik, szűkebb alapú (öko)adóval váltunk ki, akkor ez általában helyettesítésre ad alkalmat, amely növeli a többletterhet. Ennek következtében a kettős haszon elve erős formájában nem minden esetben tartható, hiszen az ökoadóreform második haszna nettó értelemben nem feltétlenül pozitív (Seung-Joon, 2007).

A tapasztalatok azt mutatják (Kosonen – Nicodeme, 2009), hogy az *ökoadóreformok nettó gazdasági hatása* lehet mérsékeltén pozitív, de akár negatív is. Ez számos olyan egyedi tényező függvénye, mint például az adott nemzetgazdaság szerkezete és konjunkturális helyzete, az egyes makrogazdasági tényezők rugalmassága, a különféle torzulások, kivételek, kompenzációk nagysága és az egyéb szakpolitikákkal való összehangolás sikeressége. Mindazonáltal, míg a többletbevétel visszaforgatásának lehetősége az ökoadóreform esetén mérsékli a fogyasztói árak megemelése miatti költségeket, addig más eszközöknél (szabályozás, emissziós jogok ingyenes kiosztása) a bevételgeneráló hatás hiányában a torzító hatásból adódó jóléti

veszteség magasabb. Más szóval: lehet, hogy a bevétel visszaforgatása más torzító (munkát terhelő) adók és járulékok csökkentésére nem ellensúlyozza ugyan az ökoadó bevezetésének teljes jóléti veszteségét, de mindenképpen tompítja azt. Így az elmélet és a tapasztalat szerint egyaránt kijelenthető, hogy az adóteher áttolásával megvalósított ökoadóreform kedvezőbb, mint egyedi eszközök alkalmazása.

Számos tanulmány és szimuláció eredményeit áttekintve megállapítható (Hoerner – Bosquet, 2001), hogy az ökoadóreformok döntő többsége pozitív hatást gyakorolt a *foglalkoztatásra*. Különösen akkor erős a foglalkoztatás bővülése, ha a többletadó-bevételt a munkáltató járulékkerheinek csökkentésére fordítják, ugyanis ez közvetlenül befolyásolja az élömunka árát. Ugyanakkor, ha a bevétel-visszaforgatás a társasági vagy a személyi jövedelemadó mérséklésén keresztül valósul meg, úgy a foglalkoztatásra gyakorolt pozitív hatás már korántsem egyértelmű. A munkahelyteremtés fokozható, ha a munkáltatói járulékcsoökkentést az alacsony keresetűekre fókuszálják, hiszen az ő munkakínálatuk rugalmasabb és a termelési tényezők közül a munka jól helyettesíti a tőkét vagy az energiát. A társadalombiztosítási járulékok csökkentése tehát növeli a gazdaság munkaerő-intenzitását, de ennek fontos feltétele a rugalmas munkaerőpiac megléte.

Az ökoadóreformok *GDP-re* gyakorolt hatása meglehetősen korlátozott, a legtöbb elemzés a GDP 0,5 százalékos elmozdulását jelzi. Gazdasági növekedést elsősorban a munkáltatói járulékok csökkentésébe, illetve az energiahatékonyság javításába bevételt visszaforgató ökoadóreformok indukálnak, míg a személyi jövedelemadót mérséklő reformok jellemzően csökkentik a GDP-t. Az energiahatékonyság javításába való befektetéssel vagy az energiaintenzív szektorok versenyképességének megőrzésével kombinált ökoadóreformok mind a GDP, mind pedig a foglalkoztatás növekedését

ösztönözik, ezért az egyéb szakpolitikákkal összekapcsolt úgynevezett hibrid megoldások gazdasági hatásukat nézve kedvezőbbek, mint a kizárólag az adópolitika keretein belül maradó ökoadóreformok (Hoerner – Bosquet, 2001).

Ágazati hatását tekintve az ökoadóreformok elsősorban az energaintenzív iparágakat sújtják, hiszen elsődleges céljuk a szennyezőanyag-kibocsátás mérséklése. Ugyanakkor, mint azt a korábbiakban láthattuk, a munkaerő-intenzív iparágak helyzete javulhat a pótlólagos adóbevétel visszaforgatása eredményeként. Jelenleg Európában az energiaadóztatás gazdasági hatása mérsékelt, mivel az adó relatíve kis súllyal rendelkezik a termelési költségek között. Az energaintenzív ágazatok foglalkoztatottsága csekély a teljes termelésen belül és jellemzően van lehetőség más energiahordózóra vagy hatékonyabb technológiára való átállásra is. Kedvezőtlen esetben viszont a gyártás áthelyezése egy másik országba mind gazdasági, mind pedig költségvetési szempontból kedvezőtlenül érintheti az adott államot, ráadásul globális szinten ilyenkor a környezeti terhelés sem csökken (Kosonen – Nicodeme, 2009).

Az ökoadóreformok *elosztási* hatásai elsősorban két szegmensben jelentkeznek: az alacsony jövedelmű háztartásoknál, illetve a nemzetközi versenyképességben. Az energiaadók (elektromos áram, fűtés) jellemzően regresszívek, így ezek emelése főként az alacsony jövedelmű embereket érinti hátrányosan, mivel ők a rendelkezésre álló jövedelmük nagyobb hányadát fordítják ezen szolgáltatásokra. A közlekedést terhelő adók ezzel szemben degresszívek, míg a szennyezési adók és díjak elosztási hatása inkább semlegesnek mondható (European Environmental Agency, 2006). Az ökoadóreformok bevezetése során az állam a legtöbb esetben kompenzálja a háztartásokat a negatív hatások miatt. Célzott adókedvezmények energiahatékonysági támogatásokkal, valamint a foglalkoztatottság növekedése eredményesen ellensúlyozhatja az alacsony jöve-

delmű háztartások adóterheinek emelkedését. Ha az ökoadóreform elsősorban a termelési költségeket (például energia) növeli, amelynek hatását az erős nemzetközi verseny következtében a vállalat nem tudja a termék árában érvényesíteni, akkor vagy romlik a versenyképessége, vagy áthelyezi a termelését egy másik országba. Ennek kiküszöbölése érdekében majdnem minden állam kompenzálja a legsérülékenyebb iparágait adókedvezményekkel, mentességekkel vagy beruházási támogatásokkal (Viard, 2009).

Az előbbieken bemutatott, komplex hatásokból is látszik, hogy a gazdasági szempontból optimális és a politikailag reálisan megvalósítható intézkedések gyakran eltérnek egymástól, hiszen az egyes érdekcsoportok természetesen erősen lobbitevékenységet fejtenek ki. Egy jól megtervezett, koordinált, átfogó és egyéb szakpolitikai intézkedésekkel is kiegészített ökoadóreform azonban a károsanyag-kibocsátás csökkentésén túl – mérsékelt gazdasági és elosztási hatás mellett – növelheti a foglalkoztatottságot is. Ehhez megfelelő arányban kell visszaforgatni a többletbevételt a munkát terhelő adók és járulékok csökkentésére, az energaintenzív iparágak versenyképességének megőrzésére, energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások kiaknázását célzó beruházások támogatására, valamint az alacsony jövedelmű, a foglalkoztatottság növekedésének előnyét kihasználni nem tudó háztartások kompenzálására. A helyes mix megválasztása és a számottevő mértékű adóstruktúra-átalakítás együttesen képes biztosítani az ökoadóreform második (gazdasági) hasznát is. Fontos ezen túlmenően a reform fokozatos és kiszámítható bevezetése az információs aszimmetria és az alkalmazkodási költségek csökkentése végett (Hoerner – Bosquet, 2001).

Ugyanakkor nem szabad elfelejteni azt sem, hogy *az ökoadóreformok bevezetése egyelőre csak nemzeti szintű megoldást kínál, a klímaváltozás azonban globális probléma.* Emiatt

elengedhetetlenül fontos lenne, hogy a szupranacionális, illetve a nemzetközi szintű megoldások (emissziós kereskedelem, kötelező jogi erejű nemzetközi megállapodások, adókoordináció) minél nagyobb teret nyerjenek. A komplex megközelítés és a költségvetési koordináció azonban nemzetközi szinten is nélkülözhetetlen.

ZÁRÓGONDOLATOK

Az ökonómiai nyelvhasználat és gondolkodásmód – mint „lingua franca” – elterjedése nem meglepő annak tükrében, hogy *a fő törésvonal a környezetvédelem és a jelenlegi fenntarthatatlan gazdasági rendszerek között húzódik*. Ezen rendszerek rendkívüli és fokozódó alkalmazkodási kényszer alá kerültek, a szükséges változást a nemzeti gazdasági modellek és a nemzetközi piacok jellegzetesen versennyel és innovációval valósítják meg (Schumpeter, 1912). A piaci szereplők, gazdasági rendszerek és térségek egyaránt érdekérvényesítésre, versenypozíciójuk, illetve versenyképességük javítására törekuszenek. Így a különböző környezetvédelmi vagy a fenntarthatóságra törekvő gazdaságfejlesztési stratégiák minden versenyzőre és a versenyre is előnyös vagy káros hatást gyakorolhatnak („rendszerek versenye”, Sinn, 2003).

A kölcsönösen elfogadható eredmények eléréséhez a különböző érdekek és eszközök összehangolására, koordinácóra van szükség (például az adópolitikáké, Fujiwara – Ferrer – Egenhofer, 2006), amelynek feltétele a pénzügyi gondolkodásmód és ezáltal az értékelés és a modellezés lehetősége. Nemzeti szinten egyre inkább egy trend a fiskális koordináció, amely a ciklikus (többnyire éves) költségvetésen keresztül fogja össze a különböző érdekeket és hatásokat. Nemzetközi vagy szupranacionális szinten jellemzően hosszú távú közös stratégiák kerülnek alkalmazásra, amelyek a

részt vevő nemzetállamoknak kellő időt és rugalmasságot biztosítanak a cselekvéshez. Mikroszinten a rugalmasságot pedig a piaci eszközök biztosítják a vállalatok különbözőségének figyelembevételével. Itt a mennyiségi rendszerek egy adott célkitűzés elérését segítik, az áralapú rendszerek pedig a cél elérésének költségét optimalizálják.

Nemzeti szinten a fiskális koordinációhoz nemcsak egy adott problémának megfelelő eszköz kiválasztására, hanem több eszköz párhuzamos alkalmazására van igény. Az eszközöket és érdeket ezen a szinten egy ökológiailag orientált költségvetéssel lehet összehangolni és egyúttal a bevételi és kiadási szempontokat figyelembe venni, ugyanakkor a konkrét finanszírozási és beruházási döntéseket a pénzügyben ismert szeparációs elméleteknek megfelelően elkülöníteni (*lásd 3. ábra*). Több nemzetközi szervezet környezettudatos költségvetési reformot ajánl fejlődő államoknak a szegénység leküzdésére (OECD, 2005; IBRD – World Bank, 2005), ez azonban kevésbé indokolható egyes költségvetési bevételek kiadási célhoz kötöttségével, mintsem a szerkezeti átalakítások előnyös hatásaival. Az adórendszerek átalakítása a jólét szempontjából hátrányos adóterhelés csökkentésével és a kedvező adóterhek fokozásával például nemcsak a környezetvédelemnek kedvez, hanem elősegítheti a foglalkoztatottság növelését. Különösen az alacsony képzettségű munkaerőnél. A legtöbb állami kiadás és bevétel szempontjából is hasonló az összefüggés, a koordináció során egyes államok részéről fontos az egyensúlyt megtalálni a kötöttségek és a fiskális semlegesség, valamint az ösztönző és a visszatartó eszközhasználat között.

A nemzetközi pénzügyi és gazdasági krízis jelentős beavatkozásra készteti az egyes államokat, amelyek leginkább a hagyományos konjunkturális folyamatpolitika eszközeit alkalmazzák, mint például a kereslet növelését vagy a pénzügyi kockázatok állami átvállalását. Ez a

FISKÁLIS KOORDINÁCIÓ A KÖLTSÉGVETÉSEN KERESZTÜL

BEVÉTELEK	KIADÁSOK
<ul style="list-style-type: none"> ■ Közteher-viselési rendszer szerkezeti átalakítása: <i>káros terhek leépítése,</i> <i>hasznosak növelése</i> ■ Ökoadó ■ Kibocsátási jogok kereskedelme 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Állami beruházások: <i>károsak leépítése,</i> <i>hasznosak növelése</i> ■ Támogatások: <i>károsak leépítése,</i> <i>hasznosak növelése</i> ■ Kompenzációk: versenyképesség megőrzése, regresszivitás mérséklése

keresleti gazdaságpolitika elhanyagolja a strukturális reformokat és az ökológiai modernizációt (Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2009), ezért egyre többen a szakpolitikák integrációját és a kihívások

együttes kezelését szorgalmazzák. Következésképpen *a krízisből eredő cselekvési kényszer szintén odavezet, hogy a környezetvédelem fiskalizálódik és beépül a versenyképességi megfontolásokba.*

IRODALOM

COASE, R. H. (1960): The Problem of Social Cost, *The Journal of Law and Economics, Volume 3. (October 1960), Chicago, pp. 1–44*

FUJIWARA, N. – FERRER, J. N. – EGENHOFER, C. (2006): The Political Economy of Environmental Taxation in European Countries, *CEPS Working Document No. 245/ June 2006. <http://www.ceps.eu/ceps/download/1182>*

HAMILTON, E. et al (2001): Environmental Tax Reform. <http://www.companydirectors.com.au>

HANSJÜRGENS, B. – WÄTZOLD, F. (2005): Umweltpolitik und umweltökonomische Politikberatung, *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 15, Analytica V.-G.*

HOERNER, J. A. – BOSQUET, B. (2001): Environmental Tax Reform: The European Experience, *Center for a Sustainable Economy, Washington D.C.*

KOSONEN, K. – NICODEME, G. (2009): The role of fiscal instruments in environmental policy, *European Commission Taxation papers, No. 19– 2009, Luxembourg*

MEYER, B. (2008): Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform, *Diskussionspapier, FÖS, 2008 <http://www.foes.de/publikationen/foes-diskussionspapiere/>*

PIGOU, A. C. (1920): The Economics of Welfare, *Macmillan and Co., London*

SCHUMPETER, J. (1912): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, *Duncker & Humblot, Leipzig*

SEUNG-JOON, P. (2007): A Carbon Tax or an Environmental Tax Reform: Difficult Decision for Japan, *The Eight Global Conference on Environmental Taxation, Munich*

SINN, H-W. (2003): The New Systems Competition, *Basil Blackwell, Oxford*

STIGLITZ, J. E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana, *KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 237–255 oldal*

VIARD, A. D. (2009): Tax Policy Lessons from the 2000s, *American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C.*

Európai Bizottság (2007): Zöld könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről, *COM (2007) 140 végleges, Brüsszel*

Európai Tanács (2000): Presidency Conclusions, *Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*

European Environmental Agency (2006): Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe, *EEA Report No. 1/2006, Copenhagen*

IBRD – World Bank (2005): Environmental Fiscal Reform – What should be done and how to achieve it, *The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington*

OECD (2005): Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction: New OECD DAC Guidelines and Reference Series, *OECD, Paris*

OECD (2008): OECD Environmental Outlook to 2030, *OECD, Paris*

UNDP, (2009): Millennium Development Goals – About the MDGs: Basics, *United Nations Development Programme*, <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>

Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2009): A Green New Deal for Europe – Towards green modernization in the face of the crisis, Report http://www.greens-efa.org/cms/default/dok-bin/302/302250.a_green_new_deal_for_europe_towards_gree@en.pdf

Nagy Zoltán

A Gazdasági Versenyhivatal első öt éve az Európai Unióban*

A szerző a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) szemszögéből tekinti át az EU-tagság első öt évének tapasztalatait. Felvázolja az EU-csatlakozás versenyre gyakorolt hatását és bemutatja a GVH-nak a vállalkozások tevékenységét vizsgáló versenyfelügyeleti eljárásait, az állami döntések befolyásolására irányuló versenypártolást, a versenypolitikával és versennyel kapcsolatos ismeretek bővítését célzó versenykultúra fejlesztését. Ismerteti a kihívásokra adott intézményi válaszokat, köztük az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságával és a többi EU-tagállam versenyhatóságával való együttműködésben rejlő lehetőség kihasználását. Zárásképpen kitér arra, hogy a verseny a gazdasági válságból való kilábalás záloga lehet.

FOLYAMATOS ÁTMENET

2004-ben lett tagja Magyarország – másik kilenc tagállam mellett – az Európai Uniónak és két éve immár részese a schengeni övezetnek is. Letelt az öt éve hivatalban lévő (első) Barroso-bizottság mandátuma, búcsúzik *Neelie Kroes*

*Jelen cikk szövege a 2009. november 25-i Öt év versenypolitikájának mérlege, avagy mit hozott Magyarországnak és a régiónak az EU-csatlakozás óta eltelt időszak című konferencián tartott előadás szerkesztett változata.

mint versenyjogi biztos, itt a számvetés ideje. Ez az időszak és a már korábban, az 1990-es években megkezdődött Kelet-Nyugat-közeledés számos kedvező hatással járt számunkra.

2004 ugyan világos határdátuma az EU-csatlakozásnak, de az EU-hoz való közeledés valójában hosszú folyamat volt, ami a versenypolitikában – sok más területhez hasonlóan – nem sokkszerűen történt.

Magyarországon, miként valamennyi új EU-tagállamban, ekkor már hosszabb ideje működött versenyhivatal, amely jelentős jogalkalmazási tapasztalatokkal rendelkezett. A tervgazdaságból a szociális piacgazdaságba való átmenet logikus lépése volt a versenyhatóságok létrehozása, ami 1990–1991-ben például Bulgáriában, Csehszlovákiában, Lengyelországban és Magyarországon is megtörtént. Időben nem különbözik ez az olasz versenyhatóság 1990-es, a svéd 1992-es, a holland 1998-as létrehozásától.

Azért sem volt sokkszerű a csatlakozás, mert a versenyhivatali munkatársak és a nemzeti szabályozás felkészültek a változásokra és a vállalkozásokat, a jogászokat, a lakosságot is tájékoztatták azokról. Ebben sokat köszönhetünk az Európai Bizottság aktív munkájának, az általa szervezett tréningeknek, szakértőcseréknek annak, hogy az EU versenyhatóságait összefogó Európai Versenyhálózat (ECN)¹ munkájába

már annak létrehozásától, 2002-től bevont minket. A kollégáink, az új tagországok munkatársai maguk is jelentős erőfeszítéseket tettek, és közreműködésükkel a nemzeti jogszabályalkotók már az 1990-es évek közepétől kezdve fokozatosan beillesztették az EU-joganyagot a nemzeti jogrendszerekbe.

Az előbbieket mellett azért sem hozott hírtelen váltást az EU-csatlakozás, mert a társadalmi változásokhoz idő kell. A tervgazdaságokban és így Magyarországon a társadalmi értékrendben, a piaci mechanizmusok beágyazottságában, a versenyhez való viszonyulásmódban és a versenyszabályok ismeretében, röviden a versenykultúrában, jelentős volt az elmaradásunk 1989-ben. Ezt a kulturális elmaradást csak hosszú idő alatt lehet átalakítani.

AZ EU ÉS A VERSENY

Az EU-csatlakozás tehát egy folyamatnak tekinthető, ami összességében jelentős hatást gyakorolt a piacokra és az azokon folyó versenyre.

A legfontosabb hatás, hogy az EU egy egységes belső piac létrehozását mozdítja elő, ahol több szereplő van jelen, több potenciális üzleti partner, több eladó és vevő között lehet választani – így nagyobb a döntési szabadság, nagyobb méret- és választékgazdaságosság érhető el. Egyúttal az ösztönzés is nagyobb a hatékonyabbá válásra, hiszen több a versenytárs. Ez árcsökkenést eredményez. Az ICEG kutatóintézet szerint a 2004-ben csatlakozó országokban az EU egységes piacára való belépés, a kereskedelmi korlátok lebontása miatt intenzívebbé váló verseny átlag 1–2,5 százalékkal mérsékelte a fogyasztói árakat.²

A közös belső piac egyúttal a bruttó hazai termékén keresztül is növeli a társadalmi jólétet; az Európai Bizottság egy elemzése szerint a közös piac 1992 és 2006 közötti fejlődése 2,2 százalékkal emelte az EU GDP-jét, és 1,4 százalékkal emelte a foglalkoztatást, 2,75 millió új

munkahelyet hozva létre.³

A közösségi joganyag és a jogalkalmazók együttműködése EU-szerte egységes és stabilabb jogi környezetet teremt, így a jogbiztonságot is előmozdítja – azaz kevesebb jogi kockázattal kell számolni, ami olcsóbbá teszi az üzletmenetet. A GVH, az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága és a többi tagállami versenyhatóság ugyanazon célokért, ugyanazon EU-konform versenyjogot alkalmazva, egymással együttműködve, lényegében ugyanazon eszközökkel küzd.

Ez a joganyag versenybarát, a versenytől korábban elzárt piacok megnyitását írja elő, és ezzel új piaci lehetőségeket teremt. Ezt láthatuk például a közlekedés, a villamos energia, a földgáz, a postai és távközlési szolgáltatások piacán.

Fontos az is, hogy a közösségi joganyag nem csupán írott malaszt marad: az Európai Bizottság nyomom követi a nemzeti jogokba való beépülést, és ennek elmaradása esetén beavatkozik, például kötelezettségszegési eljárást indít. Ez Magyarországon is így történt, például az energiaszektorban fenntartott hosszú távú megállapodások kapcsán.

Végül a Verseny Főigazgatóság munkáján keresztül a Bizottság közvetlenül is tesz azért, hogy a vállalatok, illetve a támogatásokat nyújtó államok ne korlátozzák a versenyt.

A GVH KÜLDETÉSE

Az Európai Bizottság munkája tehát erősen segíti a verseny érvényesülését és ezzel a GVH munkáját. De mi a mérce, mit tekint a céljának a GVH?

A Gazdasági Versenyhivatal azért dolgozik, hogy a piacok jobban, vagyis – ahol lehet – versenyző módon, a fogyasztók hasznára működjenek. A verseny az az ösztönző erő, ami a vállalatokat arra készíti, hogy hatékonyabban, a vásárlók igényeire odafigyelve működjenek,

jobb és olcsóbb termékeket állítsanak elő. Ezért a verseny növeli a magyar vállalatok versenyképességét és a fogyasztók jólétét.

Ugyanakkor a verseny folyamatára támaszkodás nem jelenti az állami szabályozás szükségességét. A GVH ennek tudatában van és nem a verseny mindenáron való érvényesítésére törekszik, hanem arra, hogy az állami szabályozás, a piaci önszabályozás, a versenyviselkedés olyan egyensúlya alakuljon ki, ahol a fogyasztók a lehető legjobb szolgáltatásokhoz a legolcsóbb árakon jutnak hozzá.

Az elmúlt öt évben sokat tettünk azért, hogy a piacok valóban a fogyasztók javára működjenek, cikkemben ezekből emelek ki néhány fontosabb mozzanatot.

A GVH TEVÉKENYSÉGE

A GVH tevékenysége három fő pillérre épül: a vállalkozások tevékenységét vizsgáló versenyfelügyeleti eljárásokra, az állami döntések befolyásolására irányuló versenypártolásra, a versenypolitikával és versennyel kapcsolatos ismeretek bővítését célzó versenykultúra fejlesztésre. A hivatali információszerzést segítik továbbá az ágazati vizsgálatok, és a jó és hatásos működés feltétele a hazai és külföldi szervezetekkel való jó együttműködés.

Versenyfelügyelet

A versenyfelügyeleti munka, a piacon tapasztalható visszaélések foglalja le a GVH erőforrásainak javát.

Versenyfelügyeleti eljárások – versenykorlátozó megállapodások

2004-ben, amikor az első nagy kartellvizsgálataink voltak folyamatban, sokan nem is értették, miért jelent gondot, ha versenytárs cégek összebeszélnek, felosztják a piacot. Most ez már nem

kérdés: például egy kartellezésért marasztalt cégvezető kénytelen volt visszalépni a gazdasági miniszteri pozíciótól, amikor kartellekkel tarkított múltja miatt például a Transparency International kifogásolta a jelölését. Évekkel ezelőtt voltak cégvezetők, akik úgy gondolták, még ha törvényellenes is, amit cselekszenek, politikai hátterük miatt úgyszólván sérthetetlenek. Azóta számos, általunk felderített és végigvitt kartellügy bizonyította, hogy tévedtek.

Az áttörés 2004 nyarán következett be. Akkor az autópályakartell-ügyben a GVH 7 milliárd forint bírságot szabott ki, ami villámcsapásként hatott. Ez csak egy ügy volt a hosszú sorban. Számos, az államot, vagyis mindannyiunkat, minden adófizetőt megkárosító útépítő, kivitelezői, informatikai kartellt lepleztünk le az utóbbi években.

Olyanokat is, amelyeknek a káros áremelő hatását fogyasztóként közvetlenül érezzük a pénztárcánkon: mozikartellt,⁴ autójavító-kartellt,⁵ GPS-kartellt,⁶ taxikartellt.⁷ A fontos ügyek vizsgálata most van folyamatban. 2004 óta a GVH 26 milliárd forint kartellbírságot szabott ki, és ebből 16,3 milliárd forintnyi bírság már jogerős. A döntéseink, miként az Európai Bizottság Neelie Kroes versenyjogi bizottsága idején hozott döntései, a bíróságokon is megálltak. (Lásd 1. táblázat)

Jogerős például az autópálya,⁸ a nyugdíjbiztosítási intézet,⁹ a Bartók Béla úti felújítás,¹⁰ a gépjárműjavító biztosítókartell,¹¹ Győr város,¹² illetve a Paksi Atomerőmű¹³ informatikai tenderének kartellügyében hozott döntésünk.¹⁴ Akik arra számítottak, hogy bírósági fellebbezésekkel jelentősen csökkenthető a bírság és megváltoztatható a döntés, tévedtek.

Még egy versenykorlátozó megállapodásra térnék ki röviden, mivel ezen a területen a GVH¹⁵ és az Európai Bizottság¹⁶ is eljár. A magyar bankok még 1996-ban megállapodtak arról, hogy a Visa és a MasterCard kártyákra azonos mértékű bankközi jutalékot állapítanak meg – pedig éppen ebben versenyezhettek vol-

na, alacsonyabb jutalékot kérve a kiskereskedőtől a kártyaelfogadó terminálok kihelyezéséért.

Emiatt a két kártyatársaság közötti verseny, illetve a kártyaelfogadó bankok közötti verseny csak torz, korlátozott formában alakulhatott ki. Ebben az ügyben közel kétmilliárd forint bírságot szabott ki a GVH.

Versenyfelügyeleti eljárások – fogyasztói ügyek

A kőkemény kartelleken túl a GVH számos, más versenykorlátozásra derített fényt az elmúlt öt évben.

Különösen sokat hallhattak például a fogyasztók tisztességtelen befolyásolásával kapcsolatos ügyeinkről, ahol az árkedvezményekről adott valótlan tájékoztatás, a készlet nélkül meghirdetett akciók, a nem igazolt reklámállítások, például gyógyhatás ígérete miatt akár százmillió forintos bírságokkal sújtunk cégeket. (Lásd 2. táblázat)

Ezeknek a bírságoknak lassan van is hatása, a hírnevükre valamit is adó cégek egyre inkább

odafigyelnek reklámüzeneteik, kereskedelmi gyakorlataik kidolgozása során, hogy az ne legyen megtévesztő, tisztességtelen.

Ezt nagyon fontos üzenetnek tartom, mert ha egy piacon a cégek a fogyasztók becsapásán versengenek és az ügyesebben lódtító vállalat lesz sikeres és a tisztességes jut csődbe, akkor az a piac nem a fogyasztók javára, hanem kárára fog működni.

Ennek a területnek a jogszabályi háttere némileg átalakult 2008. szeptembertől a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló EK közösségi rendelet átültetésével, amiktől a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a GVH közösen jár el a magánszemélyeket érintő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok esetén.¹⁷

Az új intézményi megoldással pozitívak a tapasztalataink, a hatóságok közötti együttműködés jellemzően zökkenőmentesen zajlik, a kialakított együttműködési rendszer jól kezeli az esetleges álláspontbeli különbségeket.

1. táblázat

VERSENYKORLÁTOZÓ MEGÁLLAPODÁSOS ÜGYEK SZÁMA, EBBŐL BEAVATKOZÁSOK SZÁMA, ILLETVE A KIVETETT BÍRSÁG

	2004	2005	2006	2007	2008	2009**
Ügyzáró döntések*	28	25	19	15	6	6
ebből: beavatkozás	12	13	15	12	5	6
Bírság (millió forint)	8 398	2 855	8 650	1 069	3	5 000

* Versenytanácsai határozatok és kötelezettségvállalásos végzések

** 2009. november 24-ig

2. táblázat

FOGYASZTÓS ÜGYEK SZÁMA, EBBŐL BEAVATKOZÁSOK SZÁMA, ILLETVE A KIVETETT BÍRSÁG

	2004	2005	2006	2007	2008	2009**
Ügyzáró döntések*	65	79	85	84	66	43
ebből: beavatkozás	50	54	66	81	64	41
Bírság (millió forint)	321	439	1 823	1 286	714	818

* Versenytanácsai határozatok és kötelezettségvállalásos végzések

** 2009. november 24-ig

Versenyfelügyeleti eljárások – erőfölénnyel való visszaélés

Még ha esetleg kevesebb szó esik is róla, a GVH erőfölénnyel való visszaélés és nem kartellformában történő versenykorlátozó megállapodás kapcsán is fontos ügyeket vizsgált ebben az időszakban is. (Lásd 3. táblázat)

Az erőfölényes eljárások jelentősen hozzájárulhatnak egy-egy piacnyitás sikeréhez, erre mutatott példát egy, a vasúti közlekedés piacán lefolytatott, 2005-ben indult eljárás is.¹⁸

A Magyar Államvasutak (MÁV Zrt.) ugyanis több módon akadályozta a piacnyitás által a piacra engedett magánvasutak működését. A pályahasználatért indokolatlan fizetési biztosítékokat kért, megnehezítette és egyes esetekben meg is akadályozta, hogy a magánvasutak hozzáférjenek az ipari és rakodóvágányokhoz, és a kiemelt jelentőségű tömegáru-fuvaroztató vállalkozásokkal közvetlenül a piacnyitás előtt kizárólagossági kikötést tartalmazó, több évre szóló fuvarozási szerződést kötött.

A GVH eljárását követően a vasúti hálózattal rendelkező két vezető árufuvarozó, a MÁV

és GySEV (Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt.) számára egyértelművé vált, hogy diszkriminációmentesen kell hozzáférést biztosítaniuk más vasúti társaságok számára. A versenyhivatali fellépés és az EU vasúti liberalizációs csomagjával összhangba hozott hazai szabályozás együtt vezetett oda, hogy a vasúti teherszállítási piac valóban megnyílt, és napjainkban 28 országos vasúti engedélyes szolgáltatásai közül választhatnak a fuvaroztatni kívánók.

Versenyfelügyeleti eljárások – vállalati összefonódások

A vállalati fúziókkal kapcsolatos GVH-döntések jellemzően csak a szektorban érintett üzletemberek és a jogászok érdeklődését vívják ki.

Pedig ezek a döntések jelentősen hathatnak a fogyasztók jólétére: az összefonódás indokolt megtiltása megakadályozza a verseny jelentős csökkenését és ezzel például az áremeléseket, az indokolatlan tiltás viszont éppenhogy relatíve csökkenti a jólétet. Éppen ezért megnyugtató a tudat, hogy a GVH – az erőfölényes, illetve néhány más ügy mellett – a fúziók elbírálásá-

3. táblázat

ERŐFÖLÉNYES ÜGYEK SZÁMA, EBBŐL BEAVATKOZÁSOK SZÁMA, ILLETVE A KIVETETT BÍRSÁG

	2004	2005	2006	2007	2008	2009**
Ügyzáró döntések*	31	25	33	13	7	1
ebből: beavatkozás	7	6	11	10	3	1
Bírság (millió forint)	165	39	1 166	0	0	0

* Versenytanácsai határozatok és kötelezettségvállalásos végzések

** 2009. november 24-ig

4. táblázat

ÖSSZEFONÓDÁSOS ÜGYEK SZÁMA, EBBŐL BEAVATKOZÁSOK SZÁMA, ILLETVE A KIVETETT BÍRSÁG

	2004	2005	2006	2007	2008	2009**
Ügyzáró döntések*	65	70	43	46	37	28
ebből: beavatkozás	2	1	3	3	2	4

* Versenytanácsai határozatok és kötelezettségvállalásos végzések

** 2009. november 24-ig

ban is jelentősen megnövelte a közgazdasági elemzés szerepét. (Lásd 4. táblázat)

A bulvárhírek piacán két lapkiadó összefonódását elemezve például elmondható: olyan meggyőzően sikerült a versenykorlátozó hatást kimutatni, hogy a GVH tiltási szándékát meghallva a kérelmező lemondott a fúzióról.¹⁹ A kérelmező feltehetően azt gondolta, egy kötelezettségvállalás vagy a bírósági felülvizsgálat segítségével sem tudja átvinni a fúziót.

A felajánlott kötelezettségvállalás egy másik esetben nem volt megoldás: a Magyar Telekom és a ViDaNet fúzióját²⁰ megtiltotta a GVH, mivel azzal egy kézbe került volna a lakossági internet-hozzáférés piacán addig versenyző két infrastruktúra, a vezeték nélküli telefon-, illetve a kábeltelevíziós hálózat. Az így létrejövő piaci hatalmat pedig sem a mobilinternet, sem a hozzáférés-alapú verseny nem tudta volna korlátozni.

Más esetekben, például a Strabag/Cemex fúziójánál²¹ (ami végül egyébként nem valósult meg, mert a Strabag visszalépett a vásárlástól) viszont éppenhogy a jelentős piaci részesedésű cégek fúziójáról derült ki a közgazdasági elemzéssel, hogy kis korrekcióval, kötelezettségvállalással könnyen összhangba hozható a versenyszempontokkal.

Versenypártolás

A GVH nem csak versenyfelügyeleti eljárásokkal, a vállalatok visszaéléseivel és fúziós kérelmeivel foglalkozik. Sokszor nem a vállalatok, hanem az állam korlátozza a versenyt, mégpedig anélkül, hogy a versenykorlátozást más pozitív társadalmi hatások ellensúlyoznák. Ilyenkor a GVH – a szakzsargonnal élve – versenyt pártol, igyekszik felhívni a figyelmet a káros hatásokra, akár a jogszabálytervezetek véleményezése során, akár külön megszólítva az érintett minisztériumot, a szabályozót, a parlamenti bizottságot. (Lásd 5. táblázat)

Máskor a hivatal éves beszámolójában aján-

lást fogalmazok meg az Országgyűlés számára. Parlamenti beszámolóimban 2004 óta 12 ajánlást tettem az Országgyűlésnek, köztük például a gépjármű-eredetvizsgálat piacának újraszabályozását vagy – háromszor is – a villamosenergia-piaci verseny érdekében tett erőfeszítések fokozását javasolva.

Ezek az ajánlásaink sajnos sokszor visszhang nélkül maradtak. Például a regionális energia-piac, egy magyar vagy regionális energiatőzsdé létrehozása most is várat magára, és túl sok áramtermelői kapacitás esik a magas áron történő kötelező átvétel alá, drágítva ezzel az áramot és elszívja a verseny piac elől a likviditást.

Különösen fájó, ha az állam jó és fontos társadalmi célokat rossz eszközökkel próbál előmozdítani, mint történt idén az élelmiszertermékpálya-kódexszel. A mezőgazdaság nem véletlenül részesül különleges elbánásban az EU szintjén, a Közös Agrárpolitika (CAP) keretében.

De a termelők védelmére meg kell találni a megfelelő eszközt, ami úgy éri el a célját, hogy közben a versenyt, a hatékonyságot a fogyasztók jólétét nem rombolja. Nem szabad előírni, hogy a polcokon hány százalék legyen a hazai termék, de kívánatos például a termelők önszerveződésének, a termelő-értékesítő társulásoknak, a marketing-együttműködések támogatása, illetve az átláthatóság, a kiszámíthatóság biztosítása, annak megakadályozása, hogy a vevők, az üzletláncok utólag kényük-kedvük szerint módosíthassák a beszállítókkal kötött szerződést, utólag írva elő új díjakat, rontva a feltételeket. A GVH nyitott a konzultációkra, ha megkérdeznék, segítünk abban, hogy versenybarát megoldások szülessenek.

Ágazati vizsgálat

A sikeres versenypártoláshoz, illetve versenyfelügyeleti eljáráshoz sokszor ágazati vizsgálatok adják a szükséges piacismeretet. Amennyiben egy piacon versenyproblémára utaló jeleket tapasztal a

A GVH-BA ÉRKEZETT ELŐTERJESZTÉSEK SZÁMA, EBBŐL A GVH ÁLTAL RÖVIDEN, ILLETVE RÉSZLETESEN VÉLEMÉNYEZETT ELŐTERJESZTÉSEK

Év	Beérkezett	Rövid észrevétel	Részletes észrevétel
2004	606	12	158
2005	612	52	123
2006	382	62	50
2007	507	86	89
2008	362	53	62

GVH, ágazati vizsgálatot indít a helyzet tisztázására, ami alapján aztán szükség esetén szabályozási javaslatokat tesz, vagy versenyfelügyeleti eljárást indít. 2004 óta a jelzálog-hitelezés, a villamos energia, az elektronikus média és a bankváltás kapcsán is végeztünk ágazati vizsgálatot. (Lásd 6. táblázat)

Természetesen ágazati vizsgálataink során figyelembe vesszük a Verseny Főigazgatóság és más versenyhatóságok vizsgálati tapasztalatait is. Például a 2007 elején indult, a pénzügyi szolgáltatók közötti váltással foglalkozó vizsgálatunk során tekintettel voltunk a Bizottság akkor lezárt, lakossági és kisvállalati banki szolgáltatásokat elemző ágazati vizsgálatára.

Ugyanakkor ez semmi esetre sem jelent másolást, például a bankváltás a Bizottság vizsgálatában csak érintőlegesen, egy fejezet erejéig merült fel, míg a GVH vizsgálata erre irányult.

Együttműködés

Sokszor az ágazati szabályozókkal való jó együttműködés volt a siker záloga. Különösen

így van ez a piacnyitásoknál, de általában is igaz a szabályozott szektorokra.

A bankváltás előmozdítása kapcsán sikeresen működünk együtt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével. De a unit-linked biztosítások terén a teljes költségmutató kialakítása mögött is ott van a szakmai együttműködésünk. A villamosenergia-ágazati vizsgálatnál, továbbá a villamosenergia-aukciók során a Magyar Energia Hivatallal működünk együtt.

Sok más esetben, például a csupasz ADSL-ek kapcsán a Nemzeti Hírközlési Hatósággal dolgoztunk.

A GVH munkájában természetesen a nemzetközi együttműködés is meghatározó, erről később még bővebben lesz szó.

Versenykultúra

Az a legjobb állami beavatkozás, ha nincs állami beavatkozás – mert a megfelelően kialakított szabályozási keretek között a gazdasági szereplők tisztességesen teszik a dolgukat, és

A GVH ÁGAZATI VIZSGÁLATAI, A VIZSGÁLAT IDŐTARTAMA

Ágazati vizsgálat területe	Vizsgálat időtartama
Mobil rádiótelefon-szolgáltatás	2001–2002
Jelzálog-hitelezés	2004–2005
Villamos energia	2004–2006
Bankváltás	2007–2009
Elektronikus média	2007–2009

nincs szükség a GVH vagy más hatóság szankciójára. Itt még nem tartunk, de jó irányban haladunk.

A legfontosabb számunkra, hogy a versenytörvény betartására kötelezett cégek tisztában legyenek törvényi kötelezettségeikkel és felismerjék, nem éri meg versenyjogot sérteni. Komoly előrelépést értünk el a tudatosság javításában.

Egy 2007-es közvélemény-kutatás²² szerint lényegében minden vállalati vezető hallott a GVH-ról, sőt százból 92 vállalati vezető a versenytörvényről is (2004-ben ez 86 volt). Ennél azonban jóval nagyobb a javulás az ismeretek mélységében.

2007-ben a vállalatvezetők 81 százaléka tudta, hogy a versenytársaknak tilos egymással megállapodni a piac felosztásáról – 2004-ben még csak 61 százalék volt ezzel tisztában. A GVH magas bírságai, széles publicitást nyert döntései, kezdeményezései szerepet játszottak a figyelem és vele a tudatosság javulásában: 2007-ben a vállalati vezetők 83 százaléka tudta, hogy a versenytörvény megszegői pénzbírsággal sújthatók, míg 2004-ben még csak 56 százalék.

A MŰKÖDÉS JAVÍTÁSÁRA TETT ERŐFESZÍTÉSEK

Amiképpen a verseny rákényszeríti a vállalatokat teljesítményük javítására, úgy az államigaz-

gatási szerveknek is kiemelt figyelmet kell fordítaniuk működésük javítására.

A versenyhivatal javuló ismertsége egyre nagyobb munkateherrel jár. Az ügyfélszolgálatunkat megkeresők száma több mint duplájára nőtt négy év alatt, az általunk elbírált panaszok és bejelentések száma is két és félszeresére nőtt az elmúlt négy esztendőben. Pozitív változás ez, de ugyanakkor a munkatársaim számára mindez jóval nagyobb terhelést jelent, a létszámunk lényegében változatlan, 125 körüli. (Lásd 7. táblázat)

A kihívásokkal részben jogszabály-változtatások segítségével küzdöttünk meg. A bejelentés formailag kötötté tételével, a továbbfolytatásra nem érdemes, például sikerrel nem kecsegtető ügyek határozat helyett végzéssel való lezárásának lehetővé tételével. De persze a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése érdekében is tettünk komoly lépéseket, például a fúziós küszöbszám 50 százalékos megemelésével.

Hasonlóan fontosak voltak a belső átalakítások, amelyek során két nagy ágazati irodát hoztunk létre, a kartellek feltárását, illetve a fogyasztóvédelmi tevékenységet pedig leválasztottuk és ezzel kellő hangsúlyt fektetünk rá, csakúgy mint a versenykultúrára is, a Versenykultúra Központ 2005-ös életre hívásával.

Egyúttal lépéseket tettünk a hivatal hatékonyságának felmérésére és az ott összegyűj-

7. táblázat

A GVH ÜGYFÉLSZOLGÁLATÁRA ÉRKEZETT MEGKERESÉSEK SZÁMA, ILLETVE A GVH-BA ÉRKEZETT PANASZOK ÉS BEJELENTÉSEK SZÁMA

Év	Ügyfélszolgálati megkeresés (db)	Bejelentés és panasz (db)
2004	1 635	847
2005	2 276	1 046
2006	2 308	1 102
2007	3 290	1 480
2008	4 298	1 994
2009*	3 950	1 233

* november 24-ig

tött ismeretek alapján folyamatban van a különböző belső rendszerek reformja is.

Számos további változtatást foganatosítottunk munkánk javítására. A GVH versenykultúra-fejlesztő erőfeszítéseinek koordinálására 2005-ben létrehoztuk a Versenykultúra Központot,²³ amelynek pályázataival, kiadványaival, így például a Versenykörrel, az MNB-vel és a PSZÁF-al közösen kiadott Pénziránytűvel, a VKK által kiadott könyvekkel, így *Massimo Motta* Versenypolitikájával című, vagy *Lewis A* termelékenység erejével című írásával talán már találkozott a kedves olvasó.

Emellett fontosnak tartjuk, hogy jogszerűen járjunk el. Ennek előmozdítására hoztuk létre 2005 júliusában a Jogi Irodát, illetve a bíróságok előtti hatékonyabb fellépés érdekében tavaly megalapítottuk a Bírósági Képviselési Irodát.

Jellemzően sikerül is jogszerű döntéseket hoznunk. A versenyfelügyeleti eljárásban, nem fúziós ügyekben hozott döntéseinknek körülbelül 40 százalékát támadják meg bíróságon és a felülvizsgálatra kért döntések 10–15 százalékát, vagyis az összes nem fúziós döntés 4–6 százalékát változtatja meg jogerősen a bíróság.

Igyekszünk a jogszabályi kereteket, a vizsgálati és elemzési módszereinket is a legjobb nemzetközi gyakorlatokhoz igazítani. Ennek jegyében került sor például a versenyhatás- (SIEC- vagy más néven SLC-)²⁴ teszt bevezetésére a fúziókontrollban, ezért rögzítettük az engedékenységi kérelmet kérő cégek hatékonyabb védelmét a versenytörvényben, ezért fejlesztjük kartellfelderítési módszereinket.

Folyamatosan törekszünk a jobb közgazdasági elemzésre is, hogy döntéseink, javaslataink a lehető leginkább szolgálják a versenyt, a fogyasztókat, a jólétet.

A GVH nemcsak Magyarországon, de az egész közép-kelet-európai régióban szeretné emelni a versenypolitika színvonalát és ezzel a versenyt, a fogyasztói jólétet. Ez közös érdekünk. Ennek érdekében hoztuk létre 2005-ben a párizsi OECD-vel közösen az OECD-

Magyar Budapesti Versenyügyi Regionális Oktatási Központot, ami az OECD és a GVH szakmai háttérére építve, oktatási és szakmai programokat, évente hat-hét tréninget szervez. Tavaly például 34 ország 201 versenyhivatalnok, bírása, szektorális szabályozója vett részt, és vitte tovább a tudást Európa különböző szegleteibe, Svédországtól Albániáig és Spanyolországtól Azerbejdzsánig. Úgy érezzük, a GVH által az elmúlt 19 évben szerzett tapasztalatot érdemes továbbadni – így technikai segítségnyújtási programok keretében is segítettük az ukrán és a ciprusi versenyhatóságokat.

A tapasztalatcsere, a párbeszéd előmozdítására szervezünk évente általában egy nemzetközi konferenciát, és ezért is vesszük komolyan az ECN keretében szervezett egyeztetéseket, információkéréseket és élünk is ezek lehetőségével.

Próbálunk tanulni a jó példákból és ennek jegyében alakítottuk át engedékenységi politikánkat az Európai Versenyhálózat, az ECN engedékenységi modellje alapján. Az ECN nem csupán egy jól működő ügyallokációs együttműködés, ami az EU versenyhatóságai között elosztja a tagállamok közötti, kereskedelmet érintő ügyeket. Persze ez is egy fontos feladata, mint ahogyan az ezekhez a konkrét ügyekhez kapcsolódó vizsgálati cselekmények koordinációja, az egységes jogértelmezés biztosítása is. De ezeknél több: az együttműködés valódi fóruma, ahol a versenyhatóságok konkrét piaci ismeretek megosztásával és módszereik ismertetésével segítik egymást, ágazati és más munkacsoportok segítségével is.

GAZDASÁGI VERSENY ÉS VÁLSÁG

A gazdasági válság hatására sokak bizalma megingott a piacokban. Egyesek odáig mennek, hogy a problémák kiváltó okaként a túlzott versenyt tüntetik fel. A piacok nem megfelelő működéséhez azonban nem a verseny, hanem a megfelelő szabályozás hiánya vezetett.

Ha a bankokra vonatkozó prudenciális szabályok túl megengedők, akkor azok szigorítása, nem pedig a piacralépés nehezítése vagy az árverseny korlátozása a megoldás. Ha egyes importélelmiszerek minősége rossz, akkor az élelmiszerbiztonságot kell megfelelően ellenőrizni import- és hazai termékeknél egyaránt.

Fontosnak tartom tehát a gazdaságpolitikával, a szabályozással kapcsolatos tanulságok levonását, különösen a pénzügyi szektort illetően.

Meggyőződésem, hogy a verseny, a versenypolitika nem a probléma része, hanem a megoldás. Ezt nem csak én állítom, hanem más a témával foglalkozó szakemberek is.

A GVH magyarul kiadta a Nemzetközi Versenyhálózat (ICN)²⁵ egy elemzését, miszerint a versenyző, dinamikus piacok működésének eredményeképp szerte a világon nőtt a termelékenység és a gazdasági jólét és hogy gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják, hogy a verseny jótékony hatást gyakorol a piacokra, valamint hogy az érdemi verseny és versenypolitika segítheti a gazdaság magára találását.

A közgazdászok lényegében egyetértenek abban, hogy a versenypolitikának komoly szerepe van a termelékenység javításában. Ezzel szemben a versenypolitikát a korábbi gazdasági válságok idején lazító kormányzati intézkedések gazdaságilag károsak voltak, mert megakadályozták a gazdaság önkorrekciós mechanizmusainak működését.

KÖZÖS FELELŐSSÉG

A GVH a magyar és európai fogyasztók, a magyar és európai gazdaság érdekében dolgozik, ahol a GVH működésének valamennyi érintettje, valamennyi stakeholder számára a minimumra szeretnénk csökkenteni a költségeket és a lehető legnagyobbra növelni a hasznokat.

A jelentős bírságok célja nem az államkassza réseinek betömése, hanem a vállalatok megtanítása arra, hogy nem érdemes törvényt sérteni. Tanulópénz, amit ráadásul nem is kell kifizetni annak, aki ért a szóból – nem sért törvényt, vagy engedékenységet kér múltbeli kartell részvétele kapcsán.

Meg kell tanítanunk a fogyasztókat arra, hogy érdemes átnézni a piacot jobb ajánlatokért, és érdemes lehet váltani a szolgáltatók, például a bankok között.

Állami szervek döntéshozóiként figyelniük kell az általunk kialakított szabályozási keretek társadalmi, gazdasági hatásaira, törekedve a kívánt pozitív hatások minél kisebb szabályozási teherrel való elérésére.

Rajtunk múlik, hogy milyen európai közösséget és normákat alkotunk, és meggyőződésem: a vállalkozókésztség, a kreativitás növelése és a verseny erősítése nemcsak a javunkra szolgál, de ezek nélkül nem lehet sikeres sem Magyarország, sem az Európai Unió.

JEGYZETEK

¹ European Competition Network, <http://ec.europa.eu/competition/ecn>

² ICEGEC [2007]: Árejtérések Magyarország és az EU tagállamok piacai között. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/4296140F4F413654.pdf>

³ Ilzkovitz, Fabienne et al. (2007) Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century. A contribution to the Single

Market Review European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers No. 271 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf

⁴ Vj-70/2002

⁵ Vj-51/2005

⁶ Vj-26/2006, Vj-166/2006

- ⁷ Vj-92/2005
- ⁸ Vj-27/2003
- ⁹ Vj-28/2003
- ¹⁰ Vj-138/2002
- ¹¹ Vj-51/2005
- ¹² Vj-20/2005
- ¹³ Vj-21/2005
- ¹⁴ A közbeszerzési kartellügyekben hozott döntések ismertetése, a jogerős határozatok listája és további bővebb információ: <http://www.gvh.hu/kozbeszerzesikartell>
- ¹⁵ Vj-18/2008
- ¹⁶ COMP/34.579
- ¹⁷ 2008. szeptember 1-jén lépett hatályba a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (fttv). Az fttv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK-irányelvnek (UCP) megfelelően szabályozta újra a kereskedelmi gyakorlatokat.
- ¹⁸ Vj/22/2005
- ¹⁹ Vj-155/2008
- ²⁰ Vj-158/2008
- ²¹ Vj-146/2008
- ²² A hivatkozott kutatásokat a TÁRKI Zrt. végezte, 300 fős mintán. Számos, a versenykultúra állapotával kapcsolatos közvéleménykutatás részletes eredménye elérhető a <http://versenykultura.hu> oldalon, a Versenykultúra felmérés menüben.
- ²³ A Versenykultúra Központ honlapja: <http://versenykultura.hu>
- ²⁴ Significant impediment to efficient competition, illetve Substantial lessening of competition
- ²⁵ International Competition Network

Vörös Gyula – Kodenko Jekatyerina – Komáromi Katalin

Az egykulcsos személyi jövedelemadóról

Az állambáztartás bevételei közül, mint a költségvetés második legnagyobb bevételi forrása, meghatározó a személyi jövedelemadó. A személyi jövedelemadót és az általános forgalmi adót érintő változásokat együttesen kell kezelni, hiszen az egyik adónemet érintő változás hatással van a másik adónemre. Abból indultunk ki, hogy a személyi jövedelemadóból származó bevételt el lehet érni különböző (lineáris, sávosan progresszív) adóztatási gyakorlatokkal. Vizsgálatunkban összegyűjtöttük a lineáris és progresszív adóztatás mellett, illetve ellen szóló érveket. Az egykulcsos adórendszert egyes szakértők támogatják, több közép-kelet-európai ország bevezette, de nem hagyható figyelmen kívül, hogy az adózási alapelvek között megfogalmazott igazságossági kritériumnak nem tesz eleget. Célunk annak bemutatása, hogy Magyarországon ebben az adónemben eddig megvalósított változtatások igazából nem hoztak komoly, pozitív változást sem az adófizetési morált illetően, sem pedig a befizetett személyi jövedelemadó összegét tekintve. A jelenleg hatályos személyijövedelemadó-rendszer teljes átalakításra szorul. A tanulmánynak nem egy átfogó és részletes javaslat kidolgozása a célja, mivel egyrészt a magyar személyijövedelemadó-rendszer szükséges átalakítását érdemes összekapcsolni más adónemek átalakításával, másrészt az adórendszer reformját ajánlott együtt kezelni a kiadási oldal strukturális átalakításával. Az össze-

hasonlító vizsgálatainkból leszűrhető következtetéseket érdemes felhasználni annak végiggondolására, hogy melyek azok az irányok, amelyek mentén javítani lehetne a magyar személyijövedelemadó-rendszer hatékonyságán.

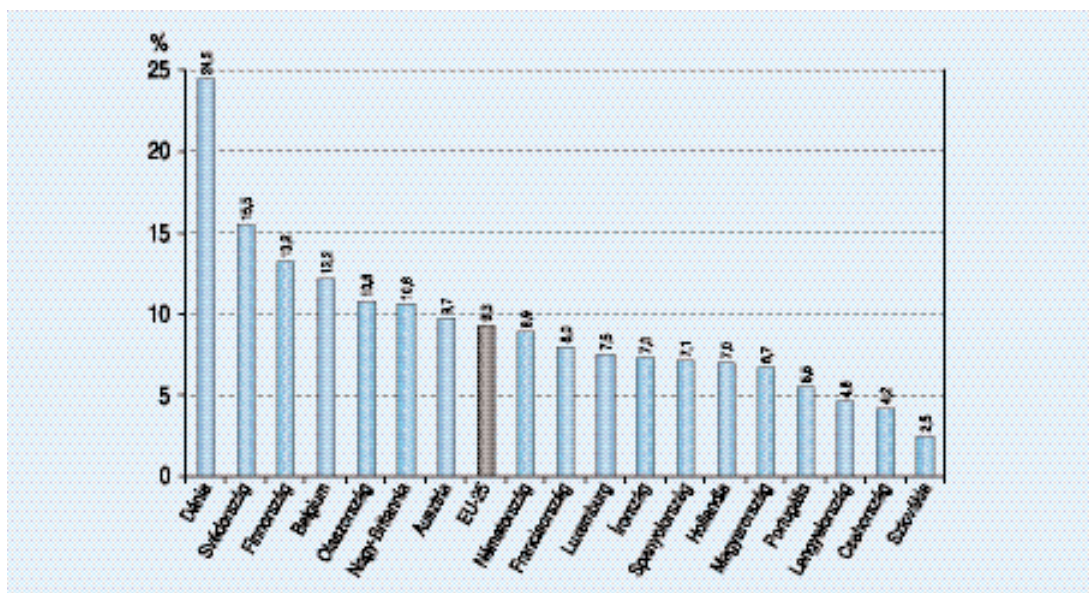
A SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓ VÁLTOZÁSÁNAK TENDENCIÁI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az EU-tagországok GDP-arányos szja-bevétele átlagosan 9,3 százalék körüli. Az szja-bevételek aránya az Európai Unió új tagországaiban átlagosan kisebb, mint a régi tagországokban (lásd 1. ábra). Az előbbieket körében sokkal népszerűbbnek bizonyult az elmúlt években az egykulcsos adó bevezetése, míg a régi tagországokban továbbra is több kulcs szerint adóznak a jövedelemtulajdonosok. (Tóth, 2009)

Dániában a legmagasabb, 24,5 százalékot tesz ki a GDP-arányos szja, míg Szlovákiában ez az érték a legkisebb, csupán 2,5 százalék.

Az egy főre jutó GDP-értékek tekintetében az újonnan csatlakozott országok az EU-átlag alatt helyezkednek el, és ezen országok közül Magyarországon jóval nagyobb a GDP-arányos elvonás, mint ahogy azt az egy főre jutó GDP indokolná (lásd 2. ábra), vagyis a lakossági fo-

SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓ A GDP SZÁZALÉKÁBAN, 2006-BAN



Forrás: Eurostat; 2008

gyasztást jobban visszafogja a jövedelemadó, mint például Szlovákiában.

Az egyes uniós országok személyi jövedelemadózásában történtek olyan változtatások, amelyek trendszerűnek nevezhetők, azonos irányba mutatnak. Ezek a következők: a bérterhek csökkentésén keresztül a foglalkoztatás növelését célzó intézkedések, amelyeknek hatékony és népszerű eszköze a legalacsonyabb jövedelműek adókulcsának csökkentése, illetve az adómentes jövedelem határának emelése, továbbá a marginális adókulcsok (határadókulcsok) csökkentése volt jellemző az Európai Unió országaiban az elmúlt években (lásd 3. ábra). Egyedül Svédországban emelkedett a határadókulcs.

Az Eurostat adatai alátámasztják, hogy a személyi jövedelemadó GDP-arányos nagysága az Európai Unióban 2000-ben 9,9 százalék volt, ez 2006-ra 9,2 százalékra mérséklődött. Ennek oka, hogy a bérterhek versenyében az egészségügyi és nyugdíjkiadások folyamatos növekedése miatt könnyebb a személyi jövedelemadót mérsékelni, mint a társadalombiztosítási járulé-

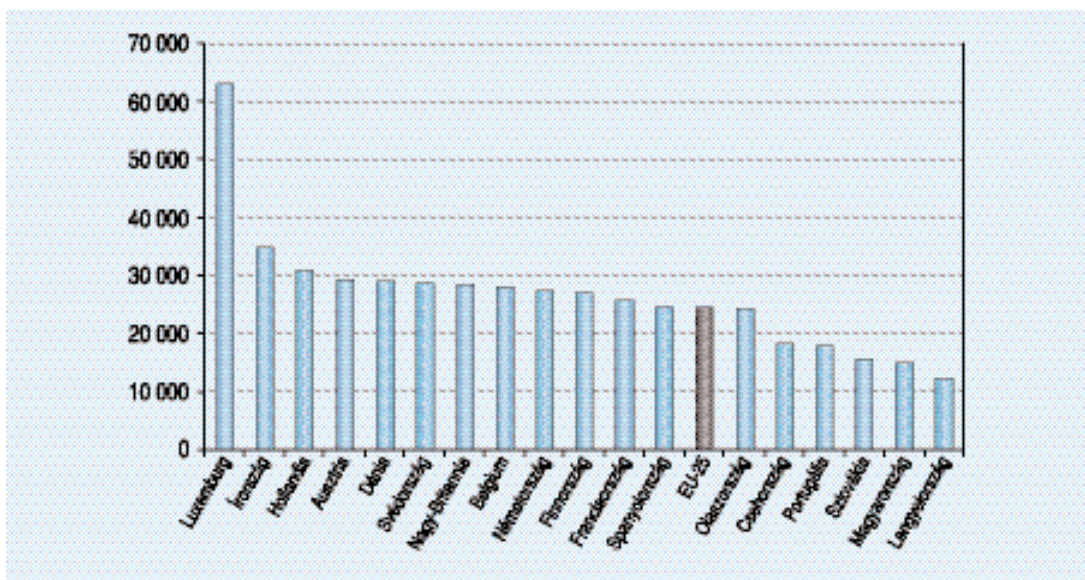
kot. Utóbbit a népesség kormegoszlása miatt is nehezebb mérsékelni (lásd 3. ábra).

A személyijövedelemadó-terhelés csökkentéséből adódó bevételkiesést leggyakrabban a fogyasztást terhelő indirekt típusú adók emelésével helyettesítik. Az adócsökkentés miatti adóbevétel-kiesés pótlása érdekében a kormányok próbálnak javítani az adófizető morálon, igyekeznek egyszerűsíteni, átláthatóvá tenni adórendszerüket (sok tagországban ez volt a legnagyobb előnye az egykulcsos adó bevezetésének), szélesítik az adóalapot és csökkentik az adókulcsok számát. Mindez annak érdekében történt, hogy többen fizessenek kevesebb adót, azaz úgy lehessen versenyképes adórendszert kialakítani, hogy az állam bevételei ne csökkenjenek, inkább növekedjenek. A versenyképesség szerepe azért is felértékelődött a személyi jövedelemadóban, mert a munkaerő szabad áramlása miatt jellemzővé vált a külföldi munkavállalás.

Az adóék a személyi jövedelemadó, a munkavállalói és a munkaadói társadalombiztosítási járulékok együttes százalékos mértékét fejezi ki. Az adóék az átlagos bérköltségre vonatkozik. A

2. ábra

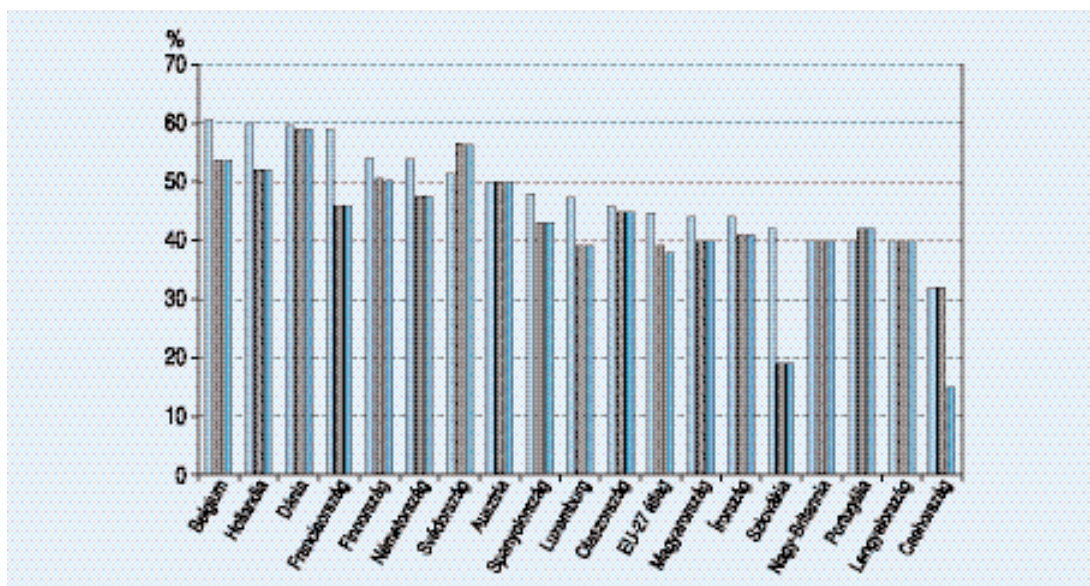
GDP/FŐ 2006-BAN
(euró)



Forrás: Eurostat, 2008

3. ábra

A SZEMÉLYI JÖVEDELEM HATÁRADÓKULCSA
(%)



Forrás: Eurostat alapján saját szerkesztés

kettő egybevetését szemlélteti a 4. ábra. A vizsgált EU-tagállamok többsége az adóék szempontjából két csoportba sorolható. 45,4 és 55,5 százalék között van az adóék 8 országban, 34,1 és 44 százalék közötti az adóék 10 országban. A többihez viszonyítva egyedül Írországban lényegesen alacsonyabb az adóék, mindössze 22,3 százalék. Az EU régi, 15 tagállamára az a jellemző, hogy a nagyobb bruttó bérköltség magasabb adóékkal párosul, 3 ország kivételével. Olaszországban az alacsonyabb bérköltséget magasabb elvonás terheli, míg Nagy Britanniában az átlagnál magasabb bérköltséghez az átlagnál alacsonyabb elvonás társul, Írországban pedig a viszonylag alacsonyabb bérköltséghez társul a legalacsonyabb elvonás. A vizsgált 4 új tagállamban a lényegesen alacsonyabb bérköltséget viszonylag magas elvonás terheli, Magyarországon ez még inkább így van.

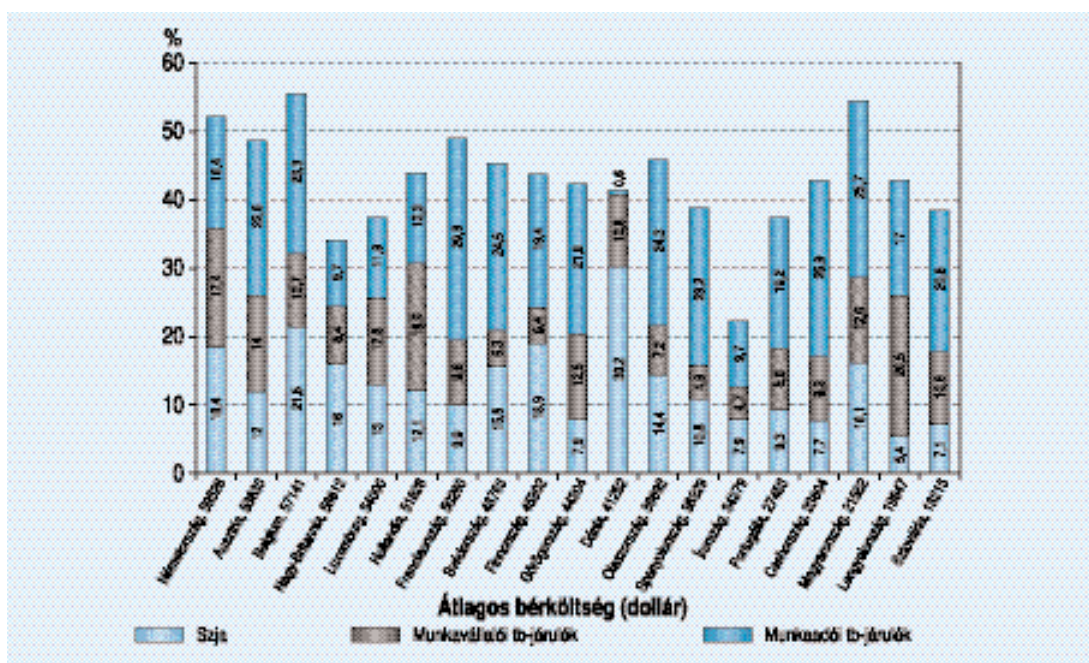
Külön érdemes vizsgálni a társadalombiztosítási járulékot és annak megoszlását a munka-

vállalók és a munkaadók között. Az összes társadalombiztosítási járulék mértékében ugyanis kisebbek a különbségek, 12 országban 31,5 és 39,2 százalék között van, 4 országban 24,8 és 29,8 százalék közötti és csak 3 ország (Nagy Britannia, Írország és Dánia) alkalmaz 20 százalék alatti elvonást. Dániában az alacsony társadalombiztosítási elvonást a magas személyi jövedelemadó-elvonás magyarázza. A másik két országban a legalacsonyabb az adóék, vagyis az államháztartási bevételben más országokhoz képest kisebb a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulék szerepe. A társadalombiztosítási járulék munkavállalók és munkaadók közötti megoszlásában már nagyobb eltérések mutatkoznak. Németországban, Nagy Britanniában és Luxemburgban egyenletesen oszlik meg az elvonás, Hollandiában, Dániában és Lengyelországban a munkavállalók fizetik a társadalombiztosítás nagyobb hányadát, míg a többi 13 országban a munka-

4. ábra

ADÓÉK AZ EU-TAGORSZÁGOKBAN 2006-BAN

(%)



Forrás: OECD; 2007, saját szerkesztés

adók. Utóbbi csoport 8 országában a munkaadók terhei lényegesen nagyobbak, mint a munkavállalóké, idetartozik Magyarország is.

Az adóék mutatja (lásd 4. ábra), hogy az EU-tagországoknál a dollárban mért átlagos bérköltség nem igazodik az egy főre jutó GDP mértékéhez (2. ábra). Az egy főre jutó GDP Ausztria, Dánia, Svédország és Nagy Britannia, valamint Belgium, Németország és Finnország esetében közel azonos, míg az átlagos bruttó bérköltség között lényegesen nagyobb az eltérés. Például Németországban közel 45 százalékkal magasabb a bruttó bérköltség, mint Dániában, és az eltérésnek egy részét magyarázza a munkaadói járulékból való különbség.

Az átlagos bérköltségen belül az egyes tagállamokban eltérő arányt képviselnek a munkavállalói és munkaadói terhek. Így a munkavállalók bruttó bérének sorrendje nem azonos a bruttó bérköltség sorrendjével. Míg ugyanis a munkavállalók átlagos bruttó bére Nagy Britanniában a legmagasabb és átlagosan a nettó

bér a bruttó bér 75,6 százaléka, addig Magyarországon ez a mérték csupán 71,3 százalékot tesz ki. Lengyelországban 74,1 százalék, Szlovákiában pedig 82,1 százalék, Csehországban 83 százalék a nettó bér aránya a bruttó bérehez képest (lásd 5. ábra). Vagyis a munkavállalókat terhelő elvonás még a térség országaihoz viszonyítva is jelentős mértékű, ezzel a vizsgált 19 tagállam közül a nettó átlagbért tekintve Magyarország sorolódik az utolsó helyre. Ugyanakkor a munkaadói tb-teher is a legmagasabb mértéket alkalmazó EU-tagállamok közé sorolja Magyarországot. Ez is indokolja a személyi jövedelemadó rendszerének változtatását.

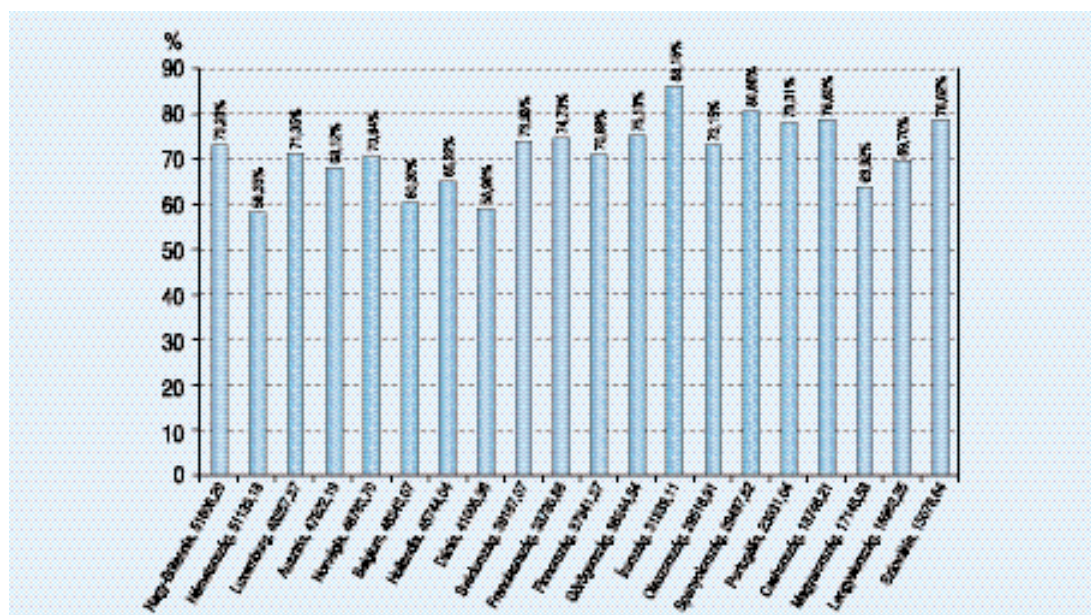
AZ EGYKULCSOS ADÓRENDSZER NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI

Az egykulcsos adórendszer ötlete nem mai keletű, sőt az átalakuló országok egykulcsos adórendszere magyar találmány. *Kornai János*

5. ábra

A NETTÓ BÉR A BRUTTÓ BÉR SZÁZALÉKÁBAN, 2006

(átlagos értékek)



Forrás: OECD; 2007, saját szerkesztés

1989-ben, az akkor alig egy éve létező magyar adórendszerrel szemben az átlátható, egyértelmű és semleges adók mellett érvelt. Az egykulcsos adórendszer támogatói úgy vélik, hogy nem egyedülként, de mégis egy ország gazdasági versenyképességének meghatározó elemeként sok múlhat egy érthető, szerkezeti- leg jól felépített adórendszeren és egy viszonylag alacsony jövedelemvonással jellemezhető költségvetésen. A társadalombiztosítási rendszerrel összehangolt egykulcsos személyi jövedelemadó lehetne az alapja egy jól tervezhető bevételi alapokra épített költségvetési rendszernek.

Mindezek mellett figyelembe kell venni, hogy egy adórendszer sikeres működése nagymértékben függ az adóalanyok adófizetési hajlandóságától is. Meggyőződésünk, hogy egy világosan felépített, mindenki számára érthető és átlátható adórendszer pozitív irányba befolyásolhatja az adófizetési hajlandóságot.

Az egykulcsos adórendszer nem csupán adótechnikai, adóigazgatási vagy adópolitikai kérés,

hanem értékválasztás, egy mindenre kiterjedő közteherviselés jelképe, az átlátható, egyszerű államháztartás alapja. (Csillag, 2008)

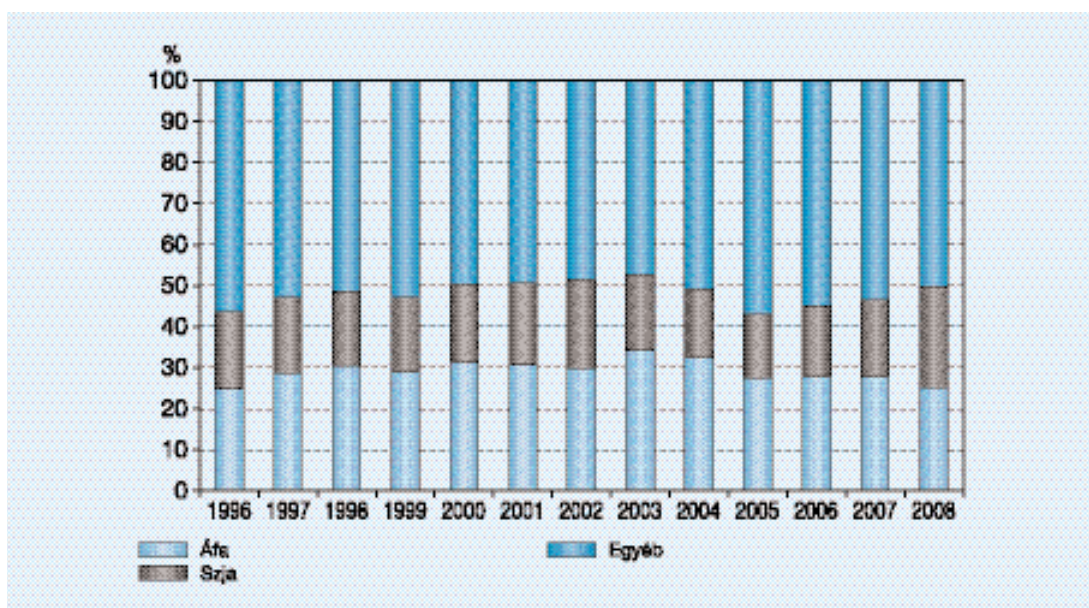
Magyarországnak már régóta szembe kell néznie a közép-kelet-európai régióban folytatott adóversennyel.

A személyi jövedelemadó a forgalmi adók mellett a költségvetés egyik jelentős bevételi forrása (lásd 6. ábra), ezért az államháztartási egyensúly fenntartása, elősegítése érdekében jelentős tényező. Az egyensúlyt a már említett adózáshoz való hozzáállás tovább rontja. Ez természetesen érthető, hiszen egy direkt adó-nemről lévén szó, az adófizetők fogyasztására, megtakarítására az adónemben bekövetkező változtatások közvetlenül hatás gyakorolnak. Emiatt különösen fontosak az adórendszerrel szembeni kritériumok, így az igazságosság-méltányosság követelménye is.

Az igazságosság érdekében olyan adóterhelés szükséges, amely az egész társadalom számára elfogadható. Vagyis, hogy az emberek az adófizetést ne egy szükséges rossznak éljék

6. ábra

A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS BEVÉTELI SZERKEZETE



Forrás: APEH, 2009, saját szerkesztés

meg és tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy ne bújjanak ki ezen kötelezettség alól, hanem azt az állam által nyújtott szolgáltatások áráként fogják fel. Az *igazságosság elvének* érvényesülésében a horizontális és vertikális értelmezés játszik szerepet. Az előbbi szerint az adó mértékének egyenlőnek kell lennie egy adott jövedelemszinten, míg az utóbbi esetben a magasabb jövedelműek több adót fizessenek. Ez kétféleképpen lehetséges: lineáris vagy progresszív adóztatással. Az egykulcsos adónál mindenképpen a lineáris modell érvényesül, vagyis az adóalap növekedésével egyenes arányban nő a fizetendő adó. Kérdés persze, hogy a társadalom képes lesz-e szakítani a „fizessenek a gazdagok” elvvel és váltani „a gazdagok is fizessenek” szemléletre.

Nem kell különösebb szakértelem annak megértéséhez, hogy egyrészt a mai magyar személyijövedelemadó-rendszer jelentős jövedelmeket most is lineárisan adóztat (különadózó jövedelmek: ingó, ingatlan, tőkejövedelmek stb.). Másrészt az alkalmazott két sáv és annak eddigi határai miatt a jövedelmek jelentős részénél tulajdonképpen lineáris adóztatás érvényesült. Ebből a szempontból valóban helytálló a társadalmi igazságosság jegyében elutasítani az egykulcsos adó ötletét.

A *hatékonyság* elvének érvényesülése érdekében az adórendszert meg kell tisztítani a különféle kedvezmények és kivételek sokaságától, valamint ezen elv körében lenne szükség szerű az adózói bázis szélesítése és ezzel egyidejűleg az adókulcsok mértékének csökkentése. Az egykulcsos adórendszert támogatók úgy vélik, hogy jelentősen növelné a hatékonyságot, ha a szociális rászorultságot nem az adórendszeren keresztül vennék figyelembe.

Az adóztatásnak vannak korlátai, de most nem kifejezetten a Laffer-görbére kell gondolnunk, hanem gazdasági korlátra. Az adózás befolyásolja a megtakarítást és ennek révén a fogyasztást, beruházást. Ugyanakkor az adórendszeren belül szükséges lenne egy elmozdu-

lás a közvetlen adók felől a közvetett adó felé, hiszen ezek beszedése kevesebb adminisztratív terhet jelent, másrészt befizetésük kikerülése körülményesebb, netán többbe kerül a kibújás költsége, mint maga a haszon.

Az *egyszerűség* és átláthatóság nagyban segíthet egy ország adórendszerének versenyképességén. Ma Magyarországon az adótörvények túl sok adóalapot, illetve adóalap-meghatározási módszert foglalnak magukba. Nyilvánvaló, hogy a választási lehetőségek széles tárháza spekulációra és mind több adóoptimalizálásra ad okot. Ez természetesen tovább növeli az adminisztrációs költségeket és nehezíti az utólagos kontroll lehetőségét. Másrészt az adópolitika szociálpolitikai célokra való felhasználása tovább növeli az adórendszer bonyolultságát (családi kedvezmény, tandíjkedvezmény, megtakarítások ösztönzése stb.).

Az OECD vizsgálata szerint ritkán beszélhetünk tisztán egykulcsos adórendszerről. Valójában négyféle változata képzelhető el a rendszernek (Saavedra, 2007):

- egykulcsos adórendszer mentességek nélkül;
- egykulcsos adórendszer mentességgel;
- egykulcsos adórendszer adójóváírással;
- gazdasági társaságok jövedelmeire is kiterjesztett egykulcsos rendszer.

Jó néhány európai országban vezették be az egykulcsos adót az elmúlt években. A sort Észtország nyitotta meg 1991-ben, a többieket jóval megelőzve. Azóta Lettország, Litvánia, Oroszország, Szerbia, Ukrajna, Szlovákia, Grúzia és Románia is átállt az egykulcsos rendszerre. Finnországban most vizsgálják hasonló reformok lehetőségét. Finnország egyébként a legjobb példája a skandináv modellnek, amely abban áll, hogy egy sikeres, versenyképes társadalom a magas adókból megfizethető áron vagy akár ingyen biztosítja állampolgárainak az alapvető szociális javakat. Miközben a németek és franciák irigykedve hivatkoznak a finnek példájára, a finnek egyre inkább aggasztja az Észtországba vándorló

tőke és a Finnországban munkát vállaló észt munkaerő. Némelyek úgy gondolják, megérett az idő a skandináv jóléti állam átfogó reformjára. Elsősorban a gyáriparosok és vállalkozók serkentének észt recept szerint a gazdaságot. Az egykulcsos adó bevezetésétől és az árfolyamnyereség-adó eltörlésétől várják a nagyobb gazdasági növekedést.

Az adóreformhullám azonban nem csak az európai országokat érinti. Az Egyesült Államokban és Új-Zélandon is radikális adórendszer-átalakításon gondolkodnak.

Epsten szerint az egykulcsos adórendszer lehet a legésszerűbb, hiszen egy mindenki által fizetendő egyösszegű fejadó igazságtalan és nem utolsó sorban politikailag vállalhatatlan lenne, ugyanakkor a progresszív adó nehézségekkel jár. (Epstein, 2005)

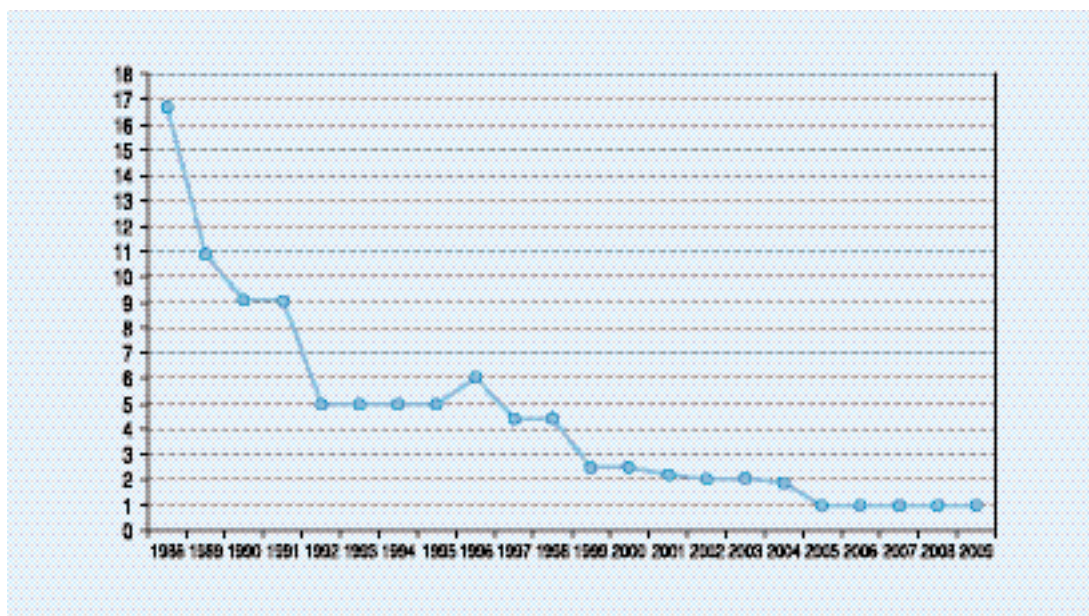
Amennyiben a kulcsok között nincs nagy különbség és kevés számú sávot határoznak meg, amelyeknél a sávhatárok szűkek – mint Magyarországon –, akkor nincs értelme a sávos progresszív adóztatásnak.

Az átlagos adóterhelésre és az adóteher eloszlására lehet következtetni az adóteher eloszlási hányadosából (*lásd 7. ábra*), ami a legfelső kulcshoz tartozó jövedelem és a legalsó kulcs felső jövedelemhatárának a hányadosa. Ez nemzetközi szinten átlag 10-es értéket jelez. Magyarország esetében az eloszlási hányados 1992 óta messze alatta van a nemzetközi átlagnak, 2005 óta a minimális értéken van.

További problémát jelent a magyarországi személyi jövedelemadó megoszlása az adófizetők között. A minimálbér emelése, majd adómentessé tétele következtében Magyarországon a munkavállalók jelentős része minimálbérre van bejelentve, ami még ma is kvázi személyijövedelemadó-mentesnek tekinthető. A másik probléma, hogy az átlagos jövedelemszintű keresettel rendelkezők jövedelmük egy része után már a legmagasabb kulccsal adóznak, ami tulajdonképpen már egy lineáris rendszernek felel meg. Ráadásul az éves bruttó átlagkereset szintje 2000-től egyre nagyobb mértékben eltávolodott a felső kulcs alsó határától. Te-

7. ábra

ADÓTEHER-ELOSZLÁSI HÁNYADOS ALAKULÁSA, 1988–2009

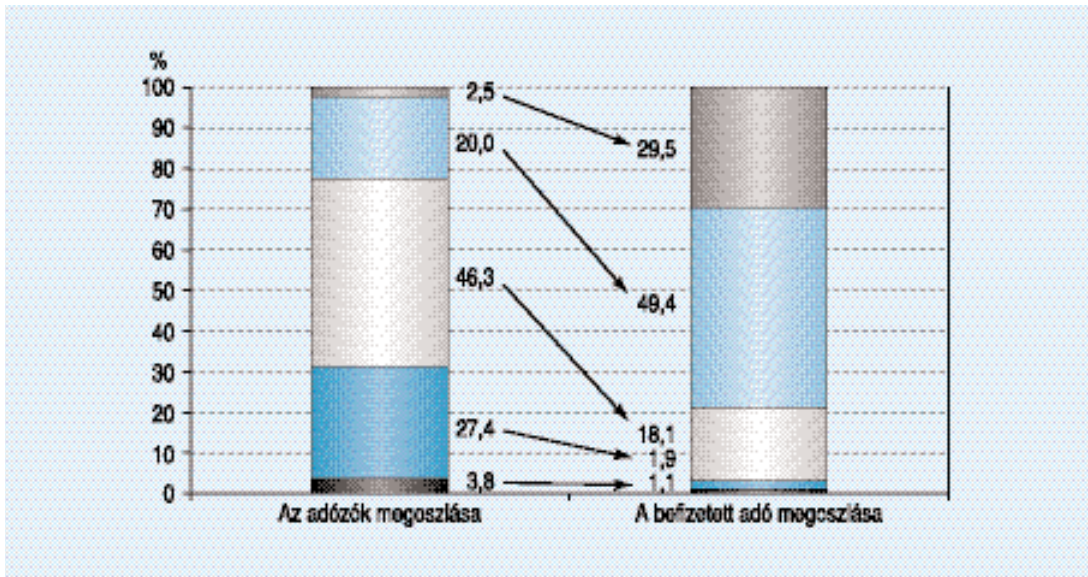


Forrás: saját szerkesztés KSH-adatok alapján

8. ábra

ADÓZÓK ÉS BEFIZETÉSEIK JÖVELEMKATEGÓRIÁNKÉNT 2006-BAN

(%)

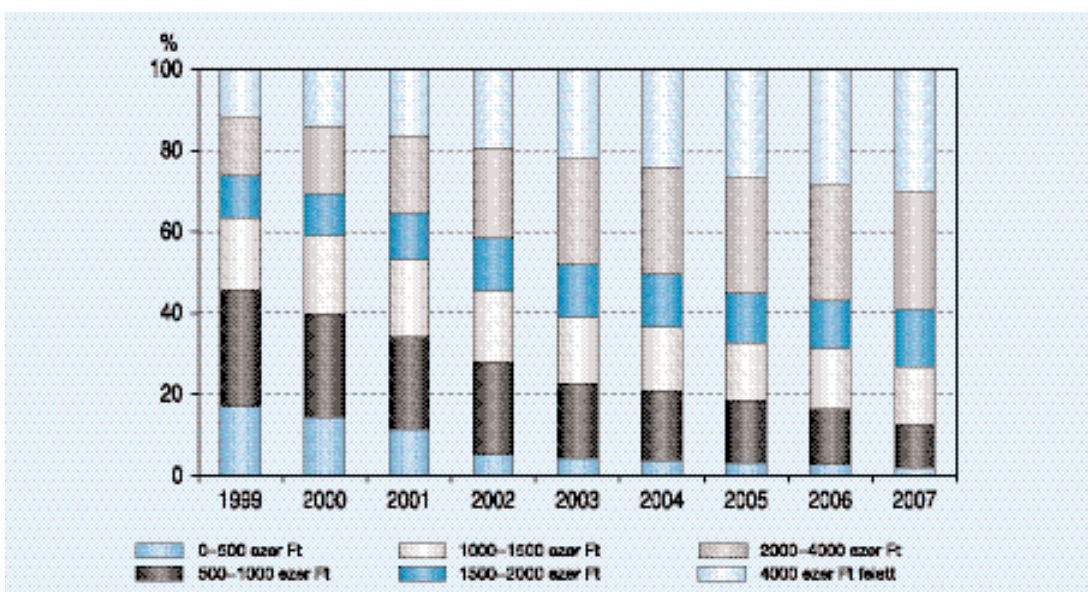


Forrás: Csillag István, Egy a kulcs? HVG, 2008, 176. oldal

9. ábra

ÖSSZEONÁS ALÁ ESŐ ÉVES JÖVELEM SÁVOS MEGOSZLÁSA

(%)



Forrás: saját szerkesztés APEH-adatok alapján

hát az adóteher nagy része az átlagos jövedelműeket érinti (lásd 8. ábra).

Az egykulcsos adórendszer legfőbb előnyének tartják, hogy bevezetésével egyszerűbbé és olcsóbbá válna az adóztatás, továbbá kevesebb politikai vitát indukálna. A magasabb keresetűek pedig ebben a rendszerben is többet fizetnének, csak egyenes arányosan.

Az adózók számának – lényegében – változatlansága mellett az összevonás alá eső éves jövedelem sávos megoszlását vizsgálva megállapíthatjuk, hogy 1999-től fokozatosan és egyenletesen nőtt a 2000 ezer forintot meghaladó és jelentősen csökkent a 1000 ezer forint alatti jövedelmet bevallók aránya az összes összevonás alá eső jövedelmek esetében (lásd 9. ábra). Ezt a változást tükrözi az egy adófizetőre jutó összevonás alá eső jövedelem növekedése (lásd 10. ábra). Ugyanakkor az egy főre jutó fizetendő adó egyre kevésbé követi az előbbi tendenciát, ami szintén az adóteher egyenlőtlen eloszlását mutatja.

Ugyanakkor az egykulcsos adónál kevesebb

adót kell fizetni, ezért feltételezhető, hogy kevesebben is próbálnának meg kibújni a kötelezettségek alól, lásd Oroszország 13 százalékos személyi jövedelemadó. (Partos, 2006)

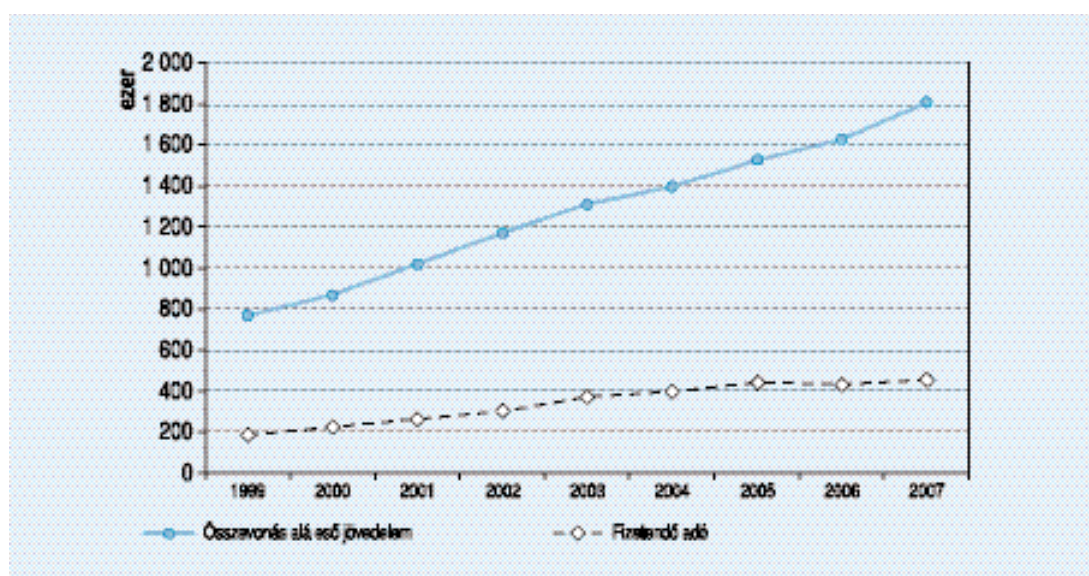
Az igazsághoz azonban hozzátartozik, hogy a magyar intézkedések eredményeként nem lett kisebb a munkanélküliség és az adóból származó államháztartási bevétel sem lett több. A szürke- és a feketegazdaság mértékét igen nehéz számításba venni arra tekintettel, hogy egy adórendszer egyszerűsége és átláthatósága mennyivel növelné az adózók számát.

Általános vélekedés, hogy az adókulcs emelésével egy ideig növekszik az adóbevétel, majd utána csökkenni kezd, azaz a folyamat egy fordított *U* betűvel jellemezhető. Laczkó (2008) szerint azonban ez az empirikusan nem bizonyított tétel Magyarországra nem igaz. A magas adórata mellett ugyanis számolni kell a korrupciós tényezővel, ami visszafogja az adócsökkentés kedvező hatását. Így az adórata csökkentése nem vezet automatikusan arányos adóbevétel-növekedéshez. Számításai szerint a

10. ábra

EGY ADÓFIZETŐRE JUTÓ ÖSSZEVONÁS ALÁ ESŐ ÉVES JÖVEDELEM ÉS FIZETENDŐ ADÓ

(ezer Ft/fő)



Forrás: saját szerkesztés APEH-adatok alapján

rejtett gazdaság miatt elmaradt adóbevételek a 2000–2004 közötti időszakban megközelítettek a GDP 7 százalékát, ami nem is nevezhető kiugróan magasnak a törökországi 8,4, vagy a lengyelek 8 százalékához viszonyítva. Ellenpéldának hozható fel Svédország, ahol a magas marginális kulcsok ellenére mégis jelentős az adóbevétel. Ennek oka a megfelelő adózási morál és a korrupció szintjének alacsony volta.

Az Egyesült Államokban elképesztő méreteket ölt az adórendszer fenntartásának adminisztrációs költsége. Az adótörvények tizenkétszer hosszabbak *Shakespeare összes művénel* és tizenötször a Bibliánál. Így az egyszerűbb adórendszer által megtakarított pénz és idő figyelembevételével szintén vonzó lehet az egykulcsos adórendszer bevezetése. Hong Kong adórendszerének korrigálása is például szolgálhat, ahol is a 10 ezer oldalas törvény-szöveget mindössze egy oldallal egészítették ki, miszerint a munkavállalóknak és cégeknek lehetőségük van az eddigi szabályok helyett 15 százalékkal adózni. A régi törvény életben maradásával biztosítanak, hogy egy állam makrogazdasági szinten ne vállaljon kockázatot egy teljesen új adórendszer bevezetésével, viszont megvan a lehetőség egy átláthatóbb, egyszerűbb adószámítási módszerre. (Moore, 2005)

Bender (2005) szerint az egyszerűség és átláthatóság teljes magvalósítása és az állami bevételek biztosítása a termékek és szolgáltatások árába épített 23 százalékos forgalmi adó révén lehetséges. Az alacsonyabb keresetűek támogatását közvetlen módszerrel úgy oldaná meg, hogy minden hónapban átutalnák részükre a minimálbérből megvásárolható termékek adóját. A mozgalmat irányító republikánus képviselő pedig garantálja, hogy ez az adótörvény nem lenne hosszabb 132 oldalnál.

Az egykulcsos adó előnye, hogy rendkívül egyszerű rendszert tenne lehetővé, ezáltal csökkenne az állami adminisztráció és adóel-

lenőrzés, illetve az adófizetők adózással kapcsolatos költsége is. Ugyanakkor, ha egykulcsos rendszerben gondolkodunk, akkor célszerű viszonylag alacsonyan meghúzni a vonalat, hogy érvényesüljön valamelyest a gazdaságfémhívő hatás. Ez 20 százalék körüli szintet jelent. (Zara–Török, 2007)

Az adó fehérítő hatása fontos, mivel ha nem tudják szélesíteni az adófizetők körét, akkor az első időszakban vélhetően jelentősen kisebb lesz az adóbevétel.

Gombkötő Bálint, a KPMG tanácsadó cég adómenedzsere nem ért egyet azzal az állítással, hogy az első időkben bevételkieséssel járna egy 20 százalék körüli egykulcsos adó. Példának azt hozta fel, hogy amikor csökkent a társasági adó, akkor mégis nőttek a bevételek. Ugyanakkor, mivel a fekete-, szürkegazdaságról nincsenek pontos adataink, így azt nem lehet előre megmondani, mennyi embert tudna bevonni az adózók körébe egy ilyen változtatás.” (Gombkötő, 2008)

A LINEÁRIS KULCS ELLENÉRVEI, ILLETVE A SÁVOS PROGRESSZÍV ADÓZTATÁS

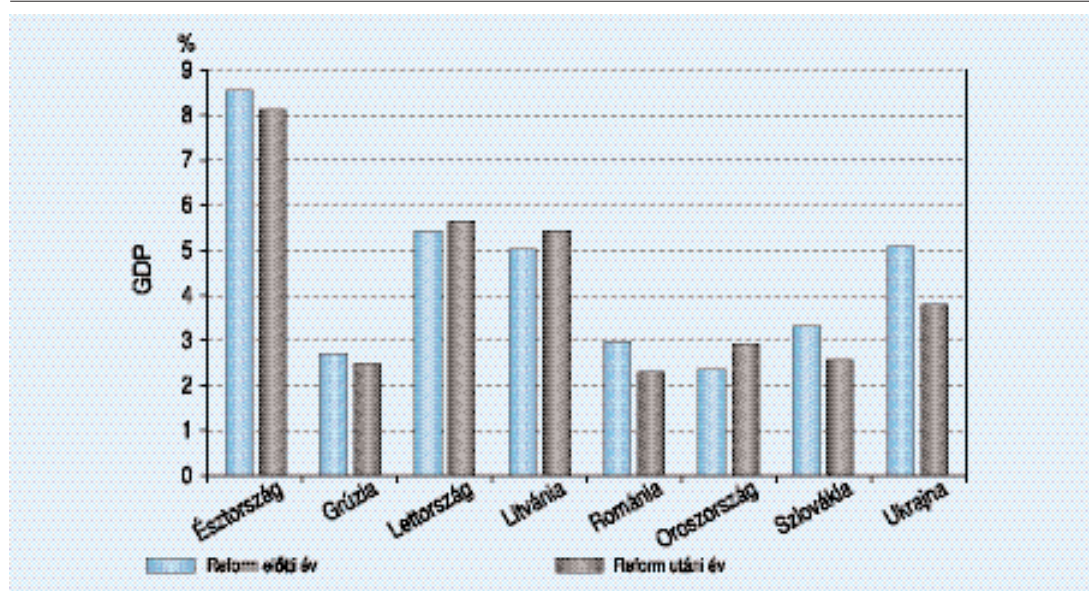
A lineáris kulcs ellenzői részéről az egyik legtöbbet hangoztatott érv a progresszivitás sérülése, miszerint a magasabb jövedelműek kerestük nagyobb részét fizessék be jövedelemadó formájában.

A magyarok jövedelmi helyzete szerint bevezetése a kis jövedelműeket terhelné jobban, a magas jövedelműeknek kedvezne. (Zara–Török, i. m.)

A progresszivitás feltételezi a magas marginális kulcsok létét, amely – egyes nézetek szerint –, csökkenti a tőkeképződést, megtakarítást és ezáltal a gazdasági növekedést.

Az IMF pedig egy tanulmányában arra hívja fel a figyelmet, hogy az egykulcsos adót bevezető országoknál illúzióknak tűnhetnek azok az előnyök, amelyek miatt az országok átme-

SZJA-BEVÉTELEK A GDP SZÁZALÉKÁBAN AZ EGYKULCSOS ADÓ BEVEZETÉSE ELŐTTI ÉS UTÁNI ÉVBEN



Forrás: IMF

netinek gondolt áldozatokat hoztak. A tanulmány legfőbb problémának említi az adóbevételek csökkenését (lásd 11. ábra), valamint azt, hogy az adórendszer nem mindenhol vált átláthatóvá.

A számítástechnika mai színvonalán a bonyolult számítások sem okoznak gondot, így az adó kiszámításának egyszerűségével nem érdemes foglalkozni, mivel lényegében egy matematikai művelet megspórolásáról van szó. (Vámosi-Nagy, 2004)

Véleményünk szerint azonban arról nem szabad megfeledkeznünk, hogy a mai könyvviteli és adóbevallást készítő szoftverek, programok rendelkezésre állása mellett mégis nagyon gyakran merülnek fel problémák (szerződés, illetve számla adattartalma, teljesítés időpontja stb.), vagyis a technikába nincs beépítve 100 százalékosan a törvény, azok inkább „csak” matematikai műveletek végrehajtásában könnyítik meg a felhasználók munkáját.

Az Európa néhány országában alkalmazott egykulcsos személyijövedelemadó-rendszerek

az adóminimumok, az adójóváírások és a különböző kedvezmények miatt (lásd egykulcsos adórendszerek OECD-csoportosítása) igazából többkulcsosak és a tökéletes egykulcsos rendszer valójában nem is létezhet. Az egykulcsos szja-rendszer bevezetése ráadásul legalább annyi társadalmi elégedetlenséget szülhet, mint a progresszív megoldás, csak éppen más jövedelemtulajdonosi körben. (Vámosi-Nagy i. m.)

László Csaba szerint a társadalmilag indokolt differenciálást a többi adónemben, támogatási rendszerben kellene érvényesíteni, tehát az egykulcsos adórendszert kizárólag az alacsonyabb jövedelműek kompenzálása mellett lehetne bevezetni. (László, 2008)

Kupa Mihály, volt pénzügyminiszter a személyi jövedelemadó progresszivitásának csökkentése mellett foglal állást. Az egykulcsos személyi jövedelemadót nem tartja elfogadhatónak, az ugyanis jelentős jövedelemelvonást csoportosítana át az alacsonyabb keresetűek rovására a magasabb jövedelműek javára. (Kupa, 2007)

Pogátsa Zoltán szembe száll az uralkodó hazai korszakkal. Olyan szellemi környezetben vonja kétségbe a nagyszabású adócsökkentések és a minél kisebb állam koncepcióját, amelyben a hazai közgazdászok többsége az állam karcsúsítását s az adók csökkentését tartja a legfontosabb eszköznek a hazai gazdaság beindításához. Az „ír csoda” megismételhetetlen, a „tátrai tigris” modellje pedig fönntarthatatlan – vélekedik a közgazdász. Magyarország az ír példától eltérően nem számíthat az exporthelyettesítő céllal befektetett külföldi tőkére, s ha Szlovákiához hasonlóan az állam leépítésébe s nagy adócsökkentésekbe kezd, a hosszú távú növekedési, fölzárkózási esélyeit játssza el – véli a szerző, szembefordulva a honi közgazdász-társadalom többségi véleményével. Írország sikere szerinte főként azon alapult, hogy az amerikai tőke exporthelyettesítő céllal fektetett be. Nem az alacsony bérszínvonal vonzotta tehát a tőkét – nem is volt a bérszint különösebben alacsony –, hanem a lehetőség, hogy az amerikai cégek megkezdhetik a vámbatárolásokat az által, hogy az immár unió részeként létező Írországon fektetnek be. Ezt a képzett és angolul beszélő munkaerő tette lehetővé. A leánycégek magas hozzáadott értéket termeltek viszonylag magas bérszint mellett.

A kelta tigris példájával áll szemben Szlovákia példája, ahol a külföldi tőkét az alacsony bérszínvonal vonzotta be, s az alacsony hozzáadott értékű termelés a jellemző (összeszerelő üzemek). Pogátsa szerint a külföldi tőke bevonásához nem sok köze volt a 2003-as nagy szlovák adóreformnak (egykulcsos adó bevezetése), ugyanis az már korábban is folyamatos volt. A beáramlás növekedési üteme pedig már 2000-ben meglódult, s 2004-ben még egy kicsi visszaesés is tapasztalható a növekedés mértékében – érvel az MTA kutatója. (Pogátsa, 2009)

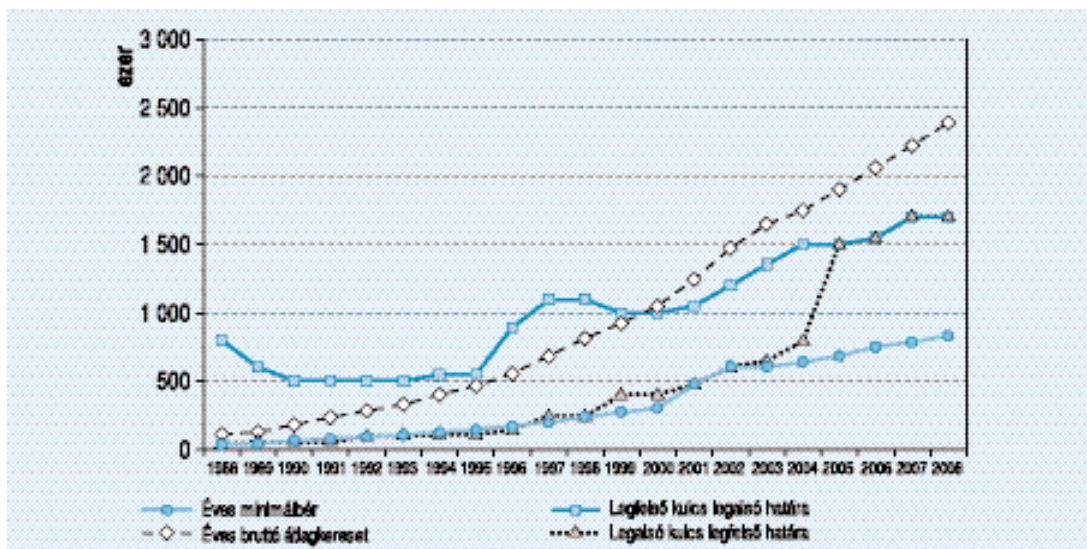
A szerző megállapítja: ha a külfölditőke-vonzó képességet millió főre bontva kiszámítjuk, akkor kiderül, hogy Kelet-Európa tőkevonzó képessége egyáltalán nem kiemelkedő. Kiváló a tőkevonzó képessége viszont Írországnak, Nagy Britanniának, Svédországnak, Hollandiának.

Nem az adó- és jóléti rendszerük a közös jellemzőjük ezeknek az országoknak, hanem a népességhez képest nagyarányú, magasan képzett munkaerő – vonja le a következtetést a kutató. A felzárkózásnak tehát nem az adócsökkentés, a szabadpiaci reformok, a jóléti juttatások szigorításával a munkakínálat növelése, hanem a gazdaság igényeihez igazodó s megfelelő színvonalon finanszírozott oktatás a kulcsa Pogátsa megközelítésében. A kutató szerint nem lehetséges a felzárkózás az alacsony adókulcsok-kis állam elve alapján, sikeres fölzárkózás a világon még csak erős, fejlesztő állam közreműködésével történt eddig.

A JELENLEGI MAGYAR SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓ-RENDSZER HIBÁJA

A jelenlegi magyar sáv progresszív adóztatás egyik hibája, hogy az átlagos bruttó kereseti szinttől 2004-től egyre nagyobb mértékben elszakad a legfelső kulcs legalsó jövedelmi határa (8. ábra). Másrészt a legfelső kulcs legalsó határa és a legalsó kulcs legfelső határa fokozatosan közelített egymáshoz az elmúlt években, és 2005-től a határadókulcs értéke 1. Másrészt az sja-tábla nem képes kezelni a különböző jövedelmi rétegeket. Gondolunk itt arra, hogy az átlagbér szintjén keresők már 2001-től a jövedelmük egyre nagyobb része után a legfelső kulcs szerint adóznak. A szociális kompenzáció elemeként létrehozott adójóváírás viszont nemcsak a szociálisan rászorulókat, hanem a szürke gazdaságban valójában nem minimálbér foglalkoztatottakat is mentesíti a jövedelemadó alól, és e téren az adómentes minimálbér összegének befagyasztása nem jelent lényeges változást. Figyelmet érdemel az is, hogy az átlagkereset és a legfelső kulcs legalsó határa 1999-től egyre jobban távolodik egymástól, továbbá a minimálbér szintjének egyenes emelkedése azt vonja maga után, hogy szélesedik

AZ ÉVES ÁTLAG- ÉS MINIMÁLBÉR HELYZETE AZ SZJA ALSÓ ÉS FELSŐ KULCSÁHOZ TARTOZÓ JÖVEDELEMHATÁRHOZ VISZONYÍTVA



Forrás: saját szerkesztés KSH-adatok alapján

azon rétegek aránya, akik jövedelmük egyre nagyobb hányada után a legfelső kulccsal adóznak (lásd 12. ábra).

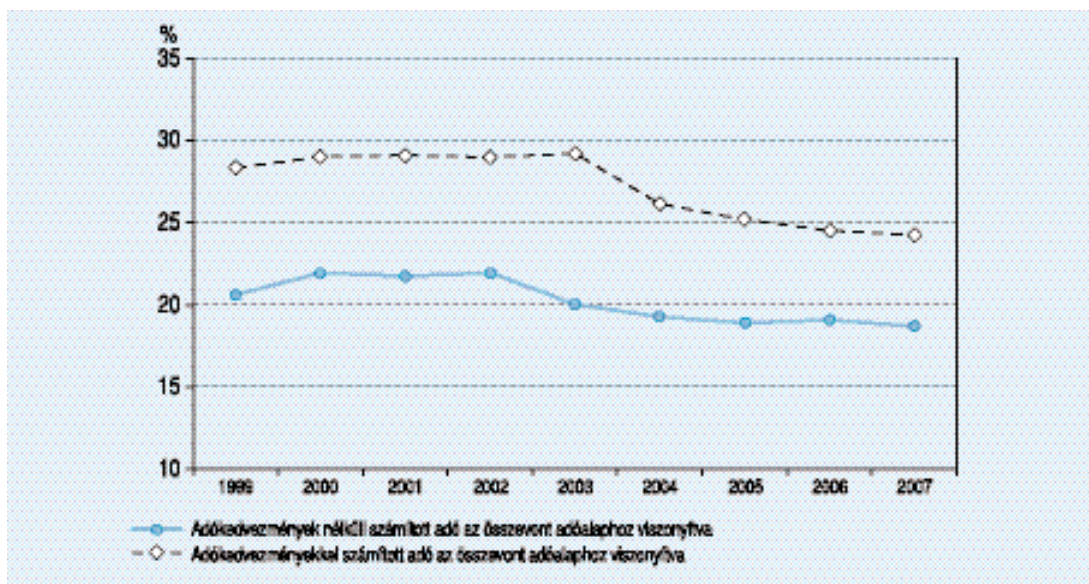
A magyar személyijövedelemadó-rendszerben a bérszint és a legfelső adókulcs alsó határának távolodása azzal is sérti az igazságosság-méltányosság elvet, hogy míg a minimálbéren bejelentett munkavállalók kvázi nem fizetnek jövedelemadót bérük után, addig az átlagot meghaladó jövedelemmel rendelkező munkavállalók lényegében már – tulajdonképpen egy elég alacsonynak tekinthető bérszint elérése után – lineárisan adóznak a legfelső kulcs szerint. Ez azt jelenti, hogy az átlagos jövedelemmel rendelkező munkavállalókat terheli az szja-rendszer a legnagyobb mértékben.

A számított (kedvezmények nélküli) adó és a ténylegesen befizetésre került (a kedvezményekkel csökkentett számított adót) személyi jövedelemadó hányadosa alapján (lásd 13. ábra) meghatározható a kedvezmények nélküli, illetve a kedvezmények figyelembevétele melletti ugyanazon szja-bevétel eléréséhez szükséges lineáris adókulcs a vizsgált időszak

egy-egy évében. Ha a kedvezményeket érvényesítjük, akkor egy 25 százalékos körüli egységes adókulcsot kellene alkalmazni. Amennyiben a személyijövedelemadó-rendszer nem tartalmazna kedvezményeket, egy 18–20 százalékos körüli adókulcs biztosítaná ugyanazt az adóbevételt.

Hall-Rabushka (1995) szerint a méltányosságot nem az adórendszeren keresztül kell érvényesíteni. Ennek alapján a 20 százalékos adómérték valóban helytálló, de az igazságosság kritériumát az adórendszer így továbbra sem elégítené ki. Paulus és Peichl (2007) adójóváírással kiegészített egykulcsos adórendszer vizsgálata azt eredményezte, hogy adott kiadási szint mellett az adóreform a magas jövedelműek számára kedvező lenne az alacsony jövedelmű háztartásokkal szemben. Ez tovább növelné a már meglévő jövedelmi egyenlőtlenséget. Egy magasabb lineáris kulcs mellett a hatások nem biztos, hogy negatívak, viszont ez esetben jelentősen csökkenne az egykulcsos adó fizetési hajlandóságot javító hatása. Így nem meglepő, hogy a nyugat-európai or-

A LINEÁRIS ADÓZTATÁS LEHETSÉGES KULCSAI, 1999–2007



Forrás: APEH-adatok alapján saját szerkesztés

szágok közül egyedül Izland vezette be az egykulcsos adót. *Benedek és Lelkes* (2006) hasonló vizsgálatokat végzett Magyarországról tekintetében.

A kedvezmények nélkül számított lehetséges egykulcsos adó, illetve a kedvezmények összegével korrigált egykulcsos adó 2003-tól csökken, és 2004-től közelebb kerül egymáshoz (13. ábra). Ennek az a magyarázata, hogy a magyar személyijövedelemadó-rendszer egyre kevesebb kedvezmény igénybevételét teszi lehetővé az adófizetők számára.

Nyugodtan kijelenthetjük, hogy a lineáris kulcs ellen szóló érvek közül leginkább az arányos teherviselés kérdése a legfajszínűsőbb. *Klicsu* (2008) az alkotmány értelmezéséből vezeti le az eltérő szociális, társadalmi helyzetben élők adózásbeli megkülönböztetésének szükségességét. Alkotmánybírósi határozatok értelmében meghatározott a teljesítőképesség szerinti adózás követelménye. Az adóztatás vertikális és horizontális elve alapján az azonos jövedelmi szinten élők azonos mértékben kell adóztatni, míg a magasabb jövedelműek ará-

nyaiban is több adót kell, hogy fizesse. Nemcsak az minősíthető alkotmányellenesnek, ha azonos helyzetben lévő csoportra eltérő szabályozást alkalmaznak, hanem az is, amikor lényegesen eltérő helyzetű csoportokra ugyanazon szabályok vonatkoznak.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya eltérő helyzetben lévőknek minősíti a házasságban, illetve családban élőket. Ennek alapján a gyermekükről gondoskodó szülők gazdasági teljesítőképessége és ennek alapján adóteher-visszeviselő képessége nem azonos az egyedül élőkével, illetve akik nem nevelnek gyereket, hiszen a gyermeknevelés javára mondanak le jövedelemszerző tevékenységük egy részéről. Másrészt a gyermeknevelésre kötelezően fordítandó javak miatt kevesebb szabadon felhasználható pénzösszeg felett rendelkeznek. Ennek alapján a családban élő állampolgárokat a nem családban élő állampolgárokkal azonos összegű adó fizetésére kötelezni alkotmányellenes.

A német alaptörvény hasonlóan vélekedik a család adózásáról, ahol a férj és feleség

**FRANCIAORSZÁG SÁVOS PROGRESSZÍV
ADÓTÁBLÁJA – SZJA, 2008**

Jövedelem (euróban)	Személyijövedelemadó-kulcs (százalék)
0–5 687	0
5 688–11 344	5,5
11 344–25 195	14
25 195–67 546	30
67 546–	40

Forrás: www.budget.gouv.fr

adójogi teljesítőképességét összjövedelmük fele-fele mutatja meg.

Ezt a gondolatmenetet követve igazságosabb adózást folytatnak a francia gyermekbarát adórendszerben, ahol a családi adózás révén a megkeresett jövedelmet elosztják az úgynevezett családi hányadossal (korrekcióval családban élők számával) és az egy családi hányados után számított adót veszik figyelembe az adóbevallásban.

A magyar személyijövedelemadó-rendszer hibáival szemben a francia adótábla több igazságossági kritériumnak is eleget tesz. Bár a sávok száma Franciaországban is csökkent, de az adóteher-elosztási hányados ez esetben 11,87, amely – szemben a magyarországi adótábla 1-es értékével – az adóteher arányosabb elosztását tükrözi a különböző jövedelmi rétegek között (lásd 1. táblázat). A sávok száma és szélessége megfelelő, kielégítve ezzel a sávok progresszív adóztatás elvi igényeit. A nulla százalékos sáv alkalmazhatóságának feltétele nagyban függ egy ország adófizetői moráljától is. A progresszív rendszer fennmaradása esetén Magyarországon több, legalább három, kellően széles sávot kellene alkalmazni. Nem feltétlenül kell visszaállítani a 0 kulcsos sávot, de a legalsó sávnál egy alacsonyabb (4–5 százalékpontos) adókulcs alkalmazása – államháztartási bevételi szempontból – szükséges és ugyanakkor méltányos és igazságos is lenne. Egyidejűleg megszüntethetővé válna az adójóváírás rendszere, ami jelentős egyszerűsítéssel jár.

ÖSSZEGRZÉS

A lineáris kulcs lehangsúlyosabb indoka, hogy az egy kulcs átláthatóbb és egyszerűbb, valamint olcsóbb adózást teremt. Viszont a vele szemben leggyakrabban megfogalmazott hiányosság, hogy nem tudja megvalósítani a vertikális igazságossági elvet – a magasabb jövedelműek arányaiban való több adófizetése –, ezáltal az alacsonyabb jövedelmű rétegek körében további adóelkerülési folyamatot indíthat el.

A jelenlegi személyijövedelemadó-rendszer átalakítása kapcsán a legfontosabb lépés az adórendszer egyszerűsítése, a mentességek és a kedvezmények számának további csökkentése. Ez nem csupán azért lenne hasznos, mert az átláthatóság növeli az adófizetői hajlandóságot, de a kikapuk számának csökkentése mérsékelné az adóoptimalizálás lehetőségét is. Ha az adóalapok szélesítését sikerül az ellenőrzések további szigorításával, valamint hatékony ösztönzők beépítésével összekapcsolni, az jelentős többletbevételt eredményezhet. Ha többen fizetnének a valós jövedelmi helyzetüknek megfelelő mértékű adót, azaz javulna a horizontális méltányosság, akkor lehetne csökkenteni általában az adóterheket a sávok progresszivitás megtartása mellett. Ennek eredményeként csökkenne a bérek adóterhelése, az adóék nagysága és ezen keresztül a személyi jövedelemadó foglalkoztatást visszafogó hatása.

IRODALOM

- BENDER, M. (2005): Economists Back 'Fair Tax' Proposal, *Budget & Tax News, The Heartland Institute*
- BENEDEK D. – LELKES O. (2006): A magyarországi jövedelem újraelosztás és az egykulcsos adóreform vizsgálat mikroszimulációs modellel, *Közgazdasági Szemle*, 7–8. szám
- CSILLAG I. (2008): Egy a kulcs?, *HVG*, 17. szám
- EPSTEIN R. A. (2005): The case for flat taxes, *The New Zealand Herald*
- GOMBKÖTŐ B. (2008): KPMG-kommentár: Adóterhelés kontra egykulcsos adó http://adozona.hu/blog/20080422_kpmg_egykulcsos_ado.aspx
- HALL, R. – RABUSHKA, A. E. (1995): The Flat tax Stanford: *Hoover Institution Press*
- KLICSU L. (2008): Fenntartható társadalom, Köz-pénzügyek – Adópolitika és adórendszer, *Pénzügyi Szemle*, 4. szám
- KORNAI J. (1989): Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében, *HVG Kiadó Rt.*
- KUPA M. (2007): Adóból nem lehet gyereket csinálni, www.origo.hu/uzletinegyed/magyargazdasag/20070608kupa.html
- LACZKÓ M. (2008): A rejtett gazdaság rejtelmei <http://econ.core.hu/doc/HiddenEcon/Lacko.pdf>
- LÁSZLÓ Cs. (2008): Cél az adórendszer érdemi egyszerűsítése, www.magyarorszag.hu/hirkozpont/hirek/adozas/ado20080313.html
- MOORE, S. (2005): How Much Tax Would You Like to Pay? *The Wall Street Journal*
- PARTOS, G. (2005): East Europeans opt for flat-rate tax, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/business/4155907.stm>
- PAULUS, A. – PEICHL, A. (2007): Effects of Flat tax reform in Europe on inequality and poverty
- POGÁTSZA Z. (2009): Bukta az adócsökkentési politika, http://www.fn.hu/makro/20090624/bukta_adocsokkentesi_politika/
- SAAVEDRA, P. (2007): Flat income tax reforms, *Ch. 8 in Fiscal policy and economic growth*
- TÓTH G. Cs. (2009): Személyijövedelemadó-rendszer a visegrádi országokban, *ECOSTAT Műhelytanulmány, Budapest*
- VÁMOSI-NAGY SZ. (2004): Illúzió az egykulcsos szja-rendszer, www.origo.hu/uzletinegyed/hirek2004/0312illuzio.html
- ZARA L. – TÖRÖK Á. (2007): A Gazdasági Versenyképesség Kerekasztal álláspontja az adó- és járulékrendszer célszerű átalakításáról 2009-ben

Ivanyos János – Roóz József

Új megközelítés a közsféra belső kontrollrendszereinek értékelésére¹

Cikkünkben a belső kontrollrendszer működésének értékelését alátámasztó új megközelítést ismertetjük. A téma jelentőségét és aktualitását nemcsak az ellenőrzési szakma ajánlásai, mint például a COSO Keretrendszerek és az INTOSAI GOV 9100: Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közsférába, illetve a pénzügyi beszámolásra vonatkozó nemzetközi szabályozások (SOX, EU-direktívák stb.) adják, hanem a magánszférában már széles körűen alkalmazott felsővezetői értékelési és elszámoltatási kötelezettségek egyre hangsúlyosabb megjelenése a közsféra szervezeteiben.

BEVEZETÉS – A BELSŐ KONTROLLRENDSZEREK ALKALMAZÁSA

Ahogy az INTOSAI Guidance on Good Governance, a „jó kormányzás” irányelvei, azaz a GOV 9100 Irányelvek bevezetője is tartalmazza: a belső kontrollrendszer értékelése az ellenőrzések lefolytatására vonatkozó általánosan elfogadott standard. A COSO-modellre épülő belső kontrollstandardok irányelveit egyrészt az államháztartás szervezeteinek vezetői használhatják példaként szervezeteik szilárd kontrollkereteinek kialakításához, másrészt a közsféra ellenőrei eszközként alkalmazhatják a belső kontrollrendszer értékeléséhez.

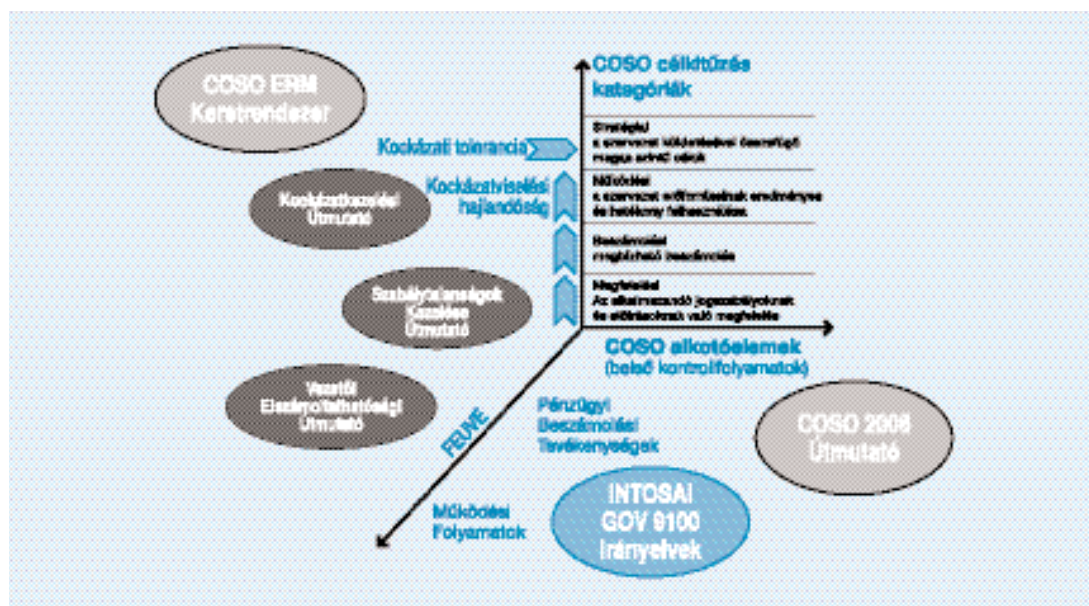
Az 1. ábra segít a belső kontrollrendszer dimenzióinak, illetve a kapcsolódó nemzetközi (COSO-, INTOSAI-) ajánlások és a Pénzügyminisztérium által közzétett útmutatóinak áttekintésében.

A közsféra „jó kormányzás” iránymutatásai visszavezethetők a magánszféra felelős vállalatirányítás – *corporate governance* – alapelveire. Cikkünkben a jó kormányzás, illetve a felelős vállalatirányítás tágabb összefüggéseiből csak a belső kontroll- és kockázatkezelési keretrendszerek szerepét vizsgáljuk, vagyis azt, hogy ezek alkalmazása mennyiben járul hozzá a megfelelő szintű (ésszerű) bizonyosság megszerzéséhez arra vonatkozóan, hogy a szervezet mennyire eredményesen és hatékonyan képes megvalósítani küldetését.

A *belső kontroll* – akár a közsféra, akár a magánszféra vonatkozásában – összetett folyamat, amelyet egy szervezet vezetése és dolgozói valósítanak meg, és a kockázatok meghatározására és ésszerű bizonyosság érdekében alakítanak ki. A cél az, hogy a belső kontroll hozzásegítse a szervezetet

- a vonatkozó törvényeknek és szabályozásoknak való megfeleléshez;
- az elszámolási/beszámolási kötelezettségei teljesítéséhez;
- a működési folyamatok szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásához;

A BELSŐ KONTROLLRENDSZER DIMENZIÓI ÉS A KAPCSOLÓDÓ NEMZETKÖZI ÉS HAZAI ÚTMUTATÓK



- a stratégiai céljainak eléréséhez, ideértve a szervezet erőforrásainak a veszteségektől, a nem rendeltetésszerű használattól és károktól való megőrzését.

A következőkben példaként bemutatjuk a 2006-os COSO Útmutatóban leírt azon folyamatokat, amelyek a pénzügyi beszámolás kontrollrendszere vonatkozásában az egyes alkotóelemeket jellemzik.

Kontrollkörnyezet-komponens

- 1 **Feddhetlenség és etikai értékek** – Kialakításra kerülnek a feddhetlenség és az etikus magatartás értékei, különös tekintettel a felső vezetés tagjaira, az elvek megfelelően ismertek és a pénzügyi jelentéskészítés során ezeket alapvető magatartási normaként alkalmazzák.
- 2 **Felügyeleti testület** – A felügyeleti testület (igazgatóság, kuratórium vagy felügyelőbizottság) ismeri és gyakorolja a pénzügyi beszámolással és a vonatkozó belső kontrollrendszerrel kapcsolatos felügyeleti felelősségeket.

- 3 **Vezetési filozófia és munkastílus** – A vezetés filozófiája és működési stílusa támogatja a pénzügyi beszámolás eredményes belső kontrollrendszerének megvalósítását.

- 4 **Szervezeti felépítés** – A szervezet szervezeti felépítése támogatja a pénzügyi beszámolás belső kontrollrendszerének eredményes működését.

- 5 **A pénzügyi beszámolási kompetenciák** – A szervezet olyan személyeket vesz igénybe, akik a pénzügyi beszámolás és a kapcsolódó felügyeleti szerepkörök terén rendelkeznek a szükséges felkészültséggel.

- 6 **Hatáskör és felelősség** – A vezetés és az alkalmazottak megfelelő hatás- és felelősségi körrel rendelkeznek ahhoz, hogy lehetővé tegyék a pénzügyi beszámolás belső kontrollrendszerének eredményes működését.

- 7 **Emberi erőforrás** – Az emberierőforrás-politikák és -gyakorlatok úgy kerültek megtervezésre és bevezetésre, hogy azok lehetővé tegyék a pénzügyi beszámolás belső kontrollrendszerének eredményes működését.

Kockázatértékelés- komponens

- ① *A pénzügyi beszámolás céljai* – A vezetés megfelelő világossággal és elégséges kritérium alkalmazásával határozza meg a pénzügyi beszámolás céljait ahhoz, hogy lehetővé tegye a megbízható pénzügyi beszámolást érintő kockázatok megálapítását.
- ② *Pénzügyi beszámolási kockázatok* – A szervezet megállapítja és elemzi a pénzügyi beszámolás céljainak elérését érintő kockázatokat, és ennek alapján meghatározza a kockázatkezelés módját.
- ③ *A csalás kockázata* – A csalásból eredő lényegileg téves bemutatások lehetőségét kifejezetten figyelembe kell venni a pénzügyi beszámolás céljainak elérését érintő kockázatok felmérése során.

Kontrolltevékenységek-komponens

- ① *Integráció a kockázatértékeléssel* – Intézkedések történnek a pénzügyi beszámolás céljainak elérését veszélyeztető kockázatok kezelésére.
- ② *A kontrolltevékenységek kiválasztása és fejlesztése* – A kontrolltevékenységeket a hozzájuk kapcsolódó költségek és a pénzügyi beszámolás céljainak elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére vonatkozó várható eredményességük figyelembevételével választják ki és fejlesztik.
- ③ *Politikák és eljárások* – A megbízható pénzügyi beszámolásra vonatkozó politikákat kialakítják és a szervezetben teljes körűen kommunikálják, a vezetői utasításba foglalt vonatkozó eljárásokat végrehajtják.
- ④ *Informatika* – A pénzügyi beszámolás céljai elérésének támogatására informatikai kontrollokat terveznek meg és vezetnek be, ahol azok alkalmazhatók.

Információ- és kommunikációkomponens

- ① *A pénzügyi beszámolás információi* – A vonatkozó információkat a szervezet minden szintjén úgy állapítják meg, gyűjtik és alkalmazzák, valamint olyan módon és ütemezéssel osztják szét,

amely támogatja a pénzügyi beszámolás céljainak elérését.

- ② *A belső kontroll információi* – Az egyéb kontrollkomponensek működéséhez szükséges információkat olyan formában és ütemezéssel állapítják meg, gyűjtik, alkalmazzák és osztják szét, amely lehetővé teszi az alkalmazottak számára belső kontrollfeladataik ellátását.
- ③ *Belső kommunikáció* – A kommunikáció a szervezet minden szintjén lehetővé teszi és támogatja a belső kontrollcélok és -folyamatok, valamint a személyes feladatok megértését és végrehajtását.
- ④ *Külső kommunikáció* – A pénzügyi beszámolás céljainak elérésére kiható témákról tájékoztatják a külső partnereket.

Monitoringkomponens

- ① *Folyamatos és egyedi értékelések* – A folyamatos és/vagy egyedi értékelések segítségével tudja a vezetés megállapítani azt, hogy létezik és működik-e a pénzügyi beszámolás belső kontrollja.
- ② *Hiányosságok jelentése* – A belső kontroll hiányosságait időben állapítják meg és közlik a javító intézkedésért felelős felekkel, valamint szükség szerint a vezetéssel és a felügyeleti testülettel.

Az ismertetett mintafolyamatok azt mutatják, hogy a belső kontrollrendszer alkotóelemei (*kontrollkörnyezet, kockázatértékelés, kontrolltevékenységek, információ és kommunikáció, monitoring*) egymással párhuzamos és egymást kiegészítő – a kontrollrendszer egészének hatékony működését biztosító – folyamatok csoportjaiként jelennek meg.

VISSZA A KOCKÁZATKEZELÉSI ALAPOKHOZ!

A szervezeti szintű kockázatkezelés (Enterprise/ Entity Risk Management, ERM) túlmutat a belső kontrollrendszer *kockázatértékelés* komponensén. A működési folyamatok kockázatai

helyett a szervezeti szintű célokat veszélyeztető kockázatokra helyezi a hangsúlyt. A következőkben a kockázatkezelés azon elemeit emeljük ki, amelyek elsősorban a szervezet szintjén (ERM) és nem a működési folyamatok szintjén (a belső kontrollrendszeren belül) jelennek meg.

Célkitűzés állítása

A célkitűzés állításakor a vezetés mérlegeli a szervezet stratégiáját és stratégiai céljait. Meghatározzák a szervezet kockázatviselési szintjét vagy hajlandóságát (*risk appetite*) –, vagyis azt, hogy a stratégia vonatkozásában a vezetés és a felügyeleti testület (igazgatóság) mekkora kockázatot tart elfogadhatónak. Továbbá meghatározzák a kockázati toleranciát (*risk tolerance*), vagyis azt, hogy a meghatározott kockázatviselési szinten a szervezeti céloktól milyen mértékű eltérés engedhető meg.

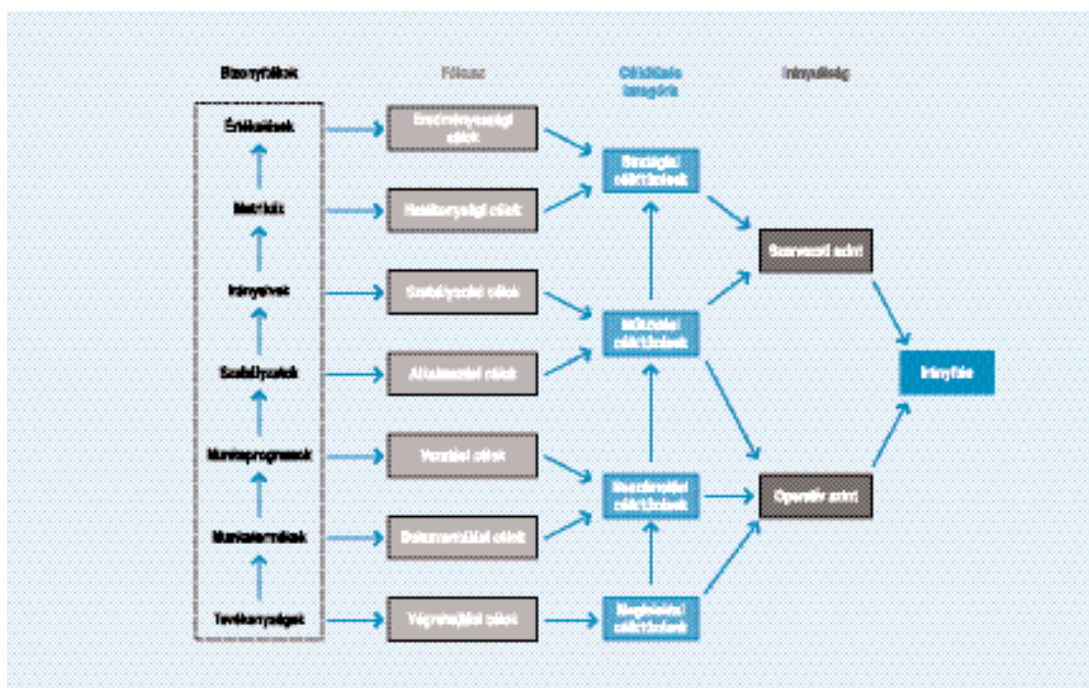
A szervezeti szinten vagy az egyes működési egységek és folyamatok vonatkozásában meghatározott célokat és azoktól való megengedett eltérést megfelelő metrikákkal (mutatószámokkal) kell alátámasztani.

A COSO ERM-modell – a beépülő kontrollrendszerrel együtt – célkitűzés-kategóriákat állít fel. A *stratégiai, működési, beszámolási és szabályszerűségi* célkitűzéseket az ERM esetében a szervezet, az integrált belső kontrollrendszer vonatkozásában a működési egységek és folyamatok céljainak megvalósulásán keresztül kell vizsgálni. Habár az egyes célkitűzés-kategóriák alapján különböző (teljesítmény, pénzügyi vagy szabályszerűségi) vizsgálati típusok határozhatók meg, könnyű belátni, hogy a célkitűzés-kategóriák nem önmagukban léteznek, hanem egymással összekapcsolódva. (Lásd 2. ábra)

Az általunk (is) képviselt megközelítés szerint a célkitűzés-kategóriák egymásra épülnek. A *működési folyamatok szintjén* a megfelelési (szabályszerűségi) célok teljesülése biztosítja,

2. ábra

EGYMÁSRA ÉPÜLŐ CÉLKITŰZÉS-KATEGÓRIÁK



hogy a kockázatkezelés és belső kontrollrendszer kiválasztott vagy előírt követelményei szerint kerülnek a tevékenységek végrehajtásra. A megbízható beszámolás (vagy elszámoltathatóság) céljai feltételezik a megfelelési követelmények teljesülését, vagyis a szervezet kockázatviselési szintje a működési folyamatok kapcsán a megfelelési (szabályszerűségi) követelmények mutatószámaival határozható meg.

A *működési egységek vonatkozásában* a hatékony működés céljai feltételezik a megbízható beszámolás és a szabályszerű végrehajtás követelményeinek teljesülését. Ezen a szinten a szervezet kockázatviselési hajlandóságát a megbízható beszámolás és a megfelelés (szabályszerűség) követelményeinek mutatószámaival írhatjuk elő.

A *szervezet egésze vonatkozásában* a – működési egységek szintjén meghatározott működési célokra lebontott – stratégiai célok feltételezik a hatékony működés, megbízható beszámolás és szabályszerű végrehajtás követelményeinek teljesülését. A szervezet egésze vonatkozásában a kockázatviselés szintjét a működési egységek, működési folyamatok és tevékenységek kapcsán feltételezett működési, beszámolási és megfelelési követelmények mutatószámaival jellemezhetjük.

A *szervezet kockázatkezelési stratégiája vonatkozásában* a kockázatviselés szintjét a belső kontrollrendszer egészére előírt követelmények mutatószámaival írhatjuk le. A konzisztens szervezeti szintű kockázatkezelés tehát feltételezi, hogy a szervezet belső kontrollrendszerének működését megfelelő mutatószámokkal jellemezni lehet. Ezek a mutatószámok a belső kontrollrendszerre vonatkozó célkitűzés-állításban is szerepet kapnak, hiszen ezekkel lehet az adott szintre jellemző kockázati toleranciát meghatározni. Az alsóbb szintű célkitűzés-kategória kontrollkockázati toleranciájának mutatóival a következő célkitűzés-kategóriára vonatkozó kockázatviselési szintet írhatjuk le.

Eseményazonosítás

Az eseményazonosítás tartalmazza azon véletlenül bekövetkező külső vagy belső eseményeket, amelyek kihathatnak a stratégiára és a célok elérésére. Bemutatja, hogy a belső és külső tényezők kombinációja és összejártsága hogyan befolyásolja a kockázatmeghatározásokat (*risk profile*).

A szervezeti szintű kockázatkezelés szempontjából nemcsak a negatív hatású eseményeket (kockázatokat) kell beazonosítani, hanem a kedvező kimenetelű eseményeket – a lehetőségeket – is. Bár a COSO-modellek nem foglalkoznak részletesen a lehetőségek kihasználását támogató folyamatokkal, ezek a szervezet működése szempontjából ugyanolyan fontosak, mint a hagyományos kontrollók.

Általános működési modellek, szabványok, keretrendszerek, illetve részletes működési (például technológiai) előírások is jól használhatók a lehetséges események beazonosítására. A kontrollkeretrendszerek által – a belső kontrollrendszer egyes elemeire, illetve a célkitűzés-kategóriák egymásra épülésére – előírt követelményeket vizsgálva nyerhetünk információkat azokról az eseményekről, amelyeket a kontrollkeretrendszerek kidolgozói fontosnak tartottak.

A belső kontrollrendszer integrálása a kockázatkezelési rendszerbe

Sem a kockázatkezelés, sem a belső kontrollrendszer léte önmagában nem nyújt megfelelő garanciát a szervezet hatékony működésére. A külső és belső kockázatok vagy éppen a lehetőségek beazonosítása kapcsán felmért hatások megfelelő értéken (kockázati tolerancián) belül tartására hozott kockázati válaszokat, illetve az azokat megvalósító kontrollintézkedések eredményeit tekintjük az adott szervezet céljai hatékony elérése biztosítékainak.

Az eltérések és hiányosságok értékelésekor a szervezeti célok megvalósításában kulcsszerepet játszó működési folyamatokat támogató és a szervezeti szintű kontrollok hiányosságai által esetlegesen bekövetkező kockázati toleranciaértéken kívüli következményeket kell figyelembe venni. Az értékelési szempontokat lehetséges a hagyományos kockázati térképpel is szemléltetni (lásd 3. ábra).

Az értékelés, ha nem is szubjektív, de mindenképpen egyedi. Az *egyedi értékelés* jelentőségét alátámasztja az is, hogy a kockázati toleranciaértéken kívüli következmények az eredendő kockázat kezelésére hozott kontrollintézkedések nem megfelelő végrehajtásából is fakadhatnak. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy lényeges (kulcs) kontrollfolyamatot csak akkor lehet megfelelően kialakítani és alkalmazását kiértékelni, ha a szervezeti szintű célok megvalósulásához való kapcsolata mérhető.

A belső kontrollrendszer integrálása a kockázatkezelés rendszerébe azt jelenti, hogy a belső kontrollrendszer működtetésének ered-

ményességét az érintett működési folyamat(ok) következményeinek az előírt kockázattolerancia-értéken belül maradásával kell mérnünk.

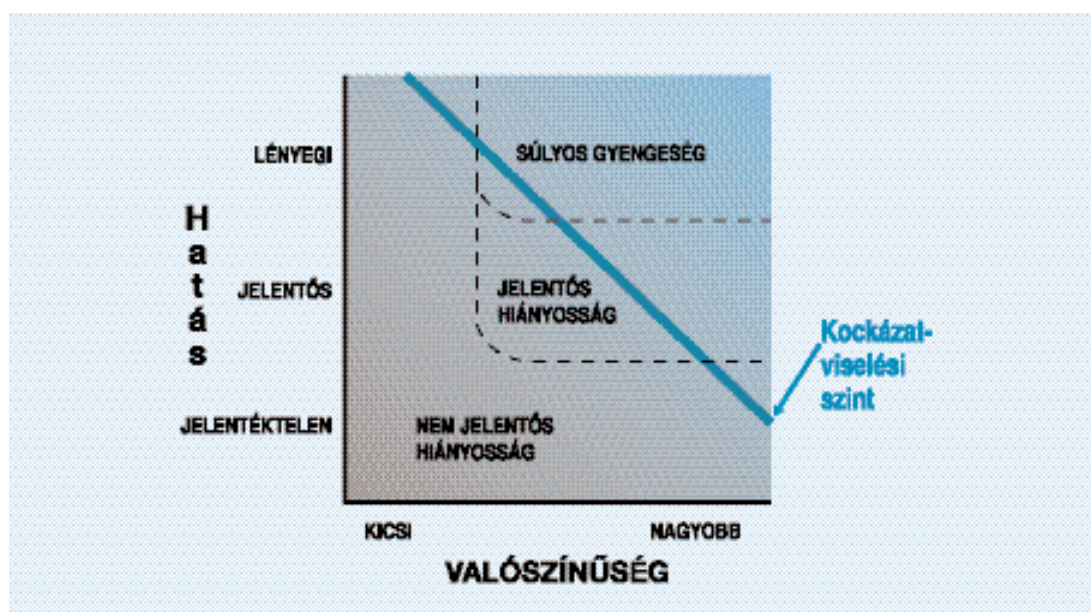
ÚJ MEGKÖZELÍTÉS: AZ ISO/IEC 15504 SZABVÁNY ALKALMAZÁSA A BELSŐ KONTROLLRENDSZER FOLYAMATAINAK FELMÉRÉSÉRE

COSO-alapú folyamatfelmérési modell

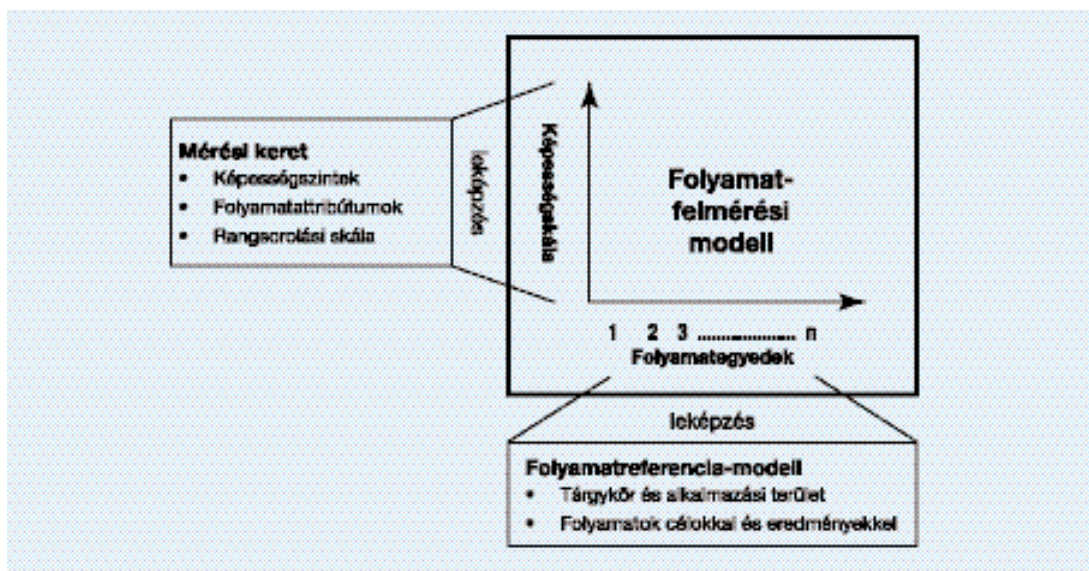
Az ISO/IEC 15504 szabvány a folyamatok felmérésére egy kétdimenziós folyamatképességi modellt határoz meg. Az egyik dimenzió, a folyamatdimenzió, meghatározza folyamatokat és besorolja azokat a különböző folyamatkategóriákba. A másik dimenzió a képességdimenzió, a folyamattribútumok képességi szintek szerint csoportosított készletét határozza meg. A folyamattribútumok biztosítják a folyamatképesség mérhető jellemzőit. (Lásd 4. ábra)

3. ábra

KONTROLLHIÁNYOSSÁGOK A KOCKÁZATI TÉRKÉPEN



A FOLYAMATFELMÉRÉSI MODELL ELEMEI



Az ISO/IEC 15504-2 előírja, hogy a folyamatreferencia-modellben (PRM-ben) a folyamatok céljai és eredményei, valamint az ezek eléréséhez szükséges és elégséges feltételek meghatározása szerepeljen.

A 2006-os COSO-útmutató húsz alapvető határoz meg, amelyek a belső kontroll Keretrendszer öt komponenséhez kapcsolódó és a közvetlenül azokból kinyert alapvető koncepcionális folyamatokat képviselik. Az egyes elveket az elvhez kapcsolódó jellemzőket képviselő attribútumok támasztják alá. Az útmutató kimondja: „bár általánosságban elvárás, hogy az egyes attribútumok jelen legyenek a szervezetben, elképzelhető, hogy egy elvet lehet úgy alkalmazni, hogy nincs jelen az összes felsorolt attribútum”. A belső kontrollrendszer felmérésének általános szempontjai szerint az attribútumokat úgy kezeljük, mint a vonatkozó elvben leírt „folyamatcél elérésének szükséges és elégséges feltételeit képező folyamat-eredményeket”.

Az 1. táblázat bemutatja, hogyan használható a 2006-os COSO-útmutató tartalma a PRM-leképezés során.

A folyamatfelmérési modell egyes folyamatai a célmeghatározásnak megfelelően kerülnek bemutatásra (lásd az 1. táblázatban szereplő példát). Ezek a célmeghatározások a folyamat egy adott környezetben történő elvégzéséhez kapcsolódó egyedi funkcionális céljait tartalmazzák. Az egyes folyamat-célmeghatározásokhoz a specifikus végeredmények listája tartozik, tartalmazva a folyamat végrehajtásától elvárt pozitív eredményeket.

Egy folyamat célmeghatározásának teljesítése jelenti az első lépést egy olyan (1. szintű) folyamatképesség kiépítésében, ahol az elvárt végeredmények már megfigyelhetők.

A folyamatfelmérési modell képességdimenzióját alkotó képességszintek a folyamatattribútumok olyan készletét mutatják be, amelyek együttes eredményeként jelentősen javul a képesség egy adott folyamat elvégzésére. Az adott folyamat elvégzéséhez szükséges képességszintről szintre jelentősen javul. A szintek ésszerű utat alkotnak bármely folyamatképesség fejlesztési folyamatában és meghatározásuk az ISO/IEC 15504-2 szabványban található. (Lásd 5. ábra)

A folyamatfelmérési modell arra az elvre épül, hogy egy folyamat képessége felmérhető a folyamatattribútumok elérésének bemutatásával, a felmérési mutatókhoz kapcsolódó bizonyítékok alapján.

A felmérési mutatók két fajtája létezik: az (általános) folyamatképességi mutatók, amelyek a 1-től 5-ig terjedő képességszintekre vonatkoznak, valamint a (specifikus) folyamatvégrehajtási mutatók, amelyek kizárólag az 1. képességszintre vonatkoznak.

A képességszint elhelyezkedő folyamatattribútumokhoz a folyamatképességi mutatók egy olyan készlete tartozik, amely jelzést ad az adott folyamatban lévő attribútum teljesülésének mértékéről. Ezek a mutatók az attribútumcél folyamatbeli teljesüléséhez kapcsolódó jelentős tevékenységekre, erőforrásokra vagy eredményekre vonatkoznak.

A folyamatképesség szintjei és a folyamatattribútumok

Ebben a mérési keretben a képesség mérése az ISO/IEC 15504-2 szabványban meghatározott kilenc folyamatattribútumon (PA) alapszik. A folyamatattribútumok segítségével meghatározható, hogy a folyamat elérte-e az adott képességi szintet. Minden attribútum a folyamatképesség egy meghatározott vonatkozását adja meg. A képességi szinteken belül az attribútumok felsorolása semmilyen egymásutániságot vagy rangsort nem jelent, csak a megnevezésüket szolgálja.

Az ISO 15504 egy „folytonos” modellre épül. Vagyis a felmérésbe bevont minden folyamat önállóan értékelhető a folyamatképesség hatfokozatú rangsorkáláján keresztül (lásd 6. ábra).

0. SZINT – HIÁNYOS FOLYAMAT Ezen a szinten nincs vagy kevés a bizonyíték arra, hogy a folyamat célja következetesen teljesül.

1. SZINT – VÉGREHAJTOTT FOLYAMAT Ezen a szinten egy attribútum van, a *folyamat-végrehaj-*

tás attribútuma, amely annak mértékét mutatja, hogy mennyire teljesül a folyamatcél a folyamat megadott eredményeinek elérésén keresztül.

2. SZINT – IRÁNYÍTOTT FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *végrehajtás irányításának* és a *munkatermék kezelésének* attribútumai, amelyek annak mértékét mutatják, hogy a folyamat végrehajtása mennyire irányított, illetve a folyamat által előállított munkatermékeket mennyire kezelik megfelelően.

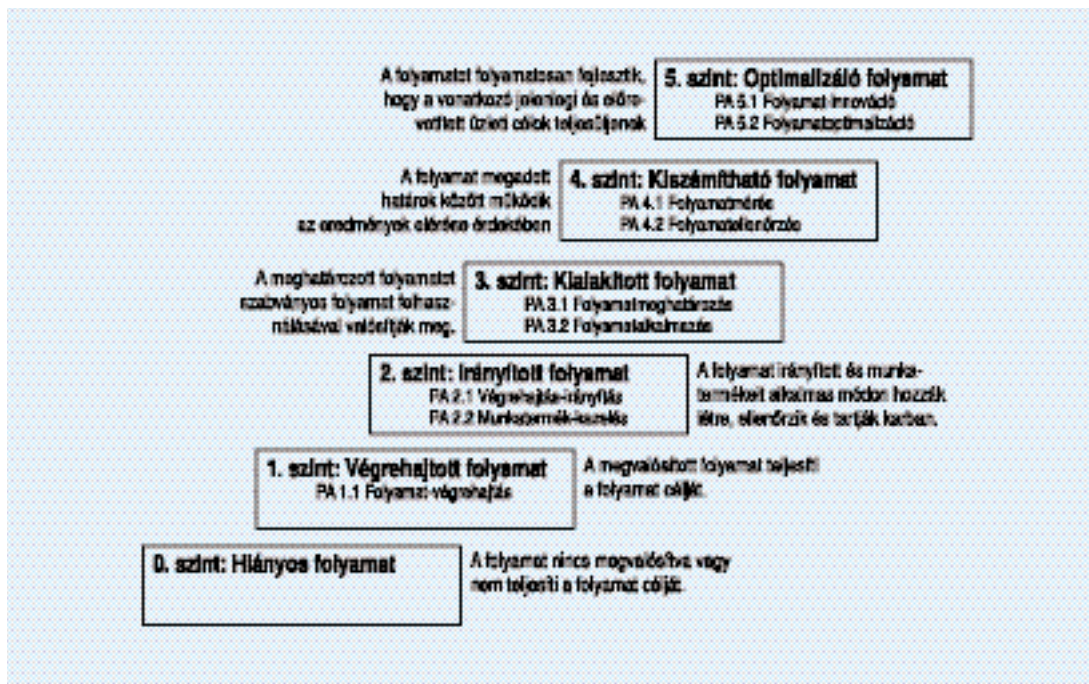
3. SZINT – KIALAKÍTOTT FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *folyamat meghatározásának* és a *folyamat alkalmazásának* attribútumai, amelyek annak mértékét mutatják, hogy mennyire tartanak karban egy szabványos folyamatot a meghatározott folyamat alkalmazásának támogatására, illetve mennyire alkalmazzák sikeresen a szabványos folyamatot az adott folyamat eredményeinek elérésére.

4. SZINT – KISZÁMÍTHATÓ FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *folyamatmérés* és a *folyamat-ellenőrzés* attribútumai. Ezek annak mértékét mutatják, hogy mennyire használnak mérési eredményeket annak érdekében, hogy a folyamat végrehajtása támogassa a megfelelő folyamat-végrehajtási célok elérését meghatározott szervezeti és működési célok támogatásához, illetve mennyire irányítják a folyamatot mennyiségi eszközökkel annak érdekében, hogy stabil, megfelelő képességekkel rendelkező és megadott határok között kiszámítható folyamat legyen.

5. SZINT – OPTIMALIZÁLÓ FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *folyamatinnováció* és a *folyamatoptimalizáció* attribútumai. Ezek annak mértékét mutatják, hogy mennyire határoz meg változtatásokat a folyamatban a végrehajtásban fellépő ingadozások közös okainak elemzése, valamint a folyamatmeghatározás és -alkalmazás innovatív megközelítéseinek vizsgálata következtében, illetve mennyire váltanak ki a folyamat meghatározásában, irányításában és végrehajtásában a változtatások olyan tényleges hatást, hogy elérjék a vonatkozó folyamatfejlesztési célokat.

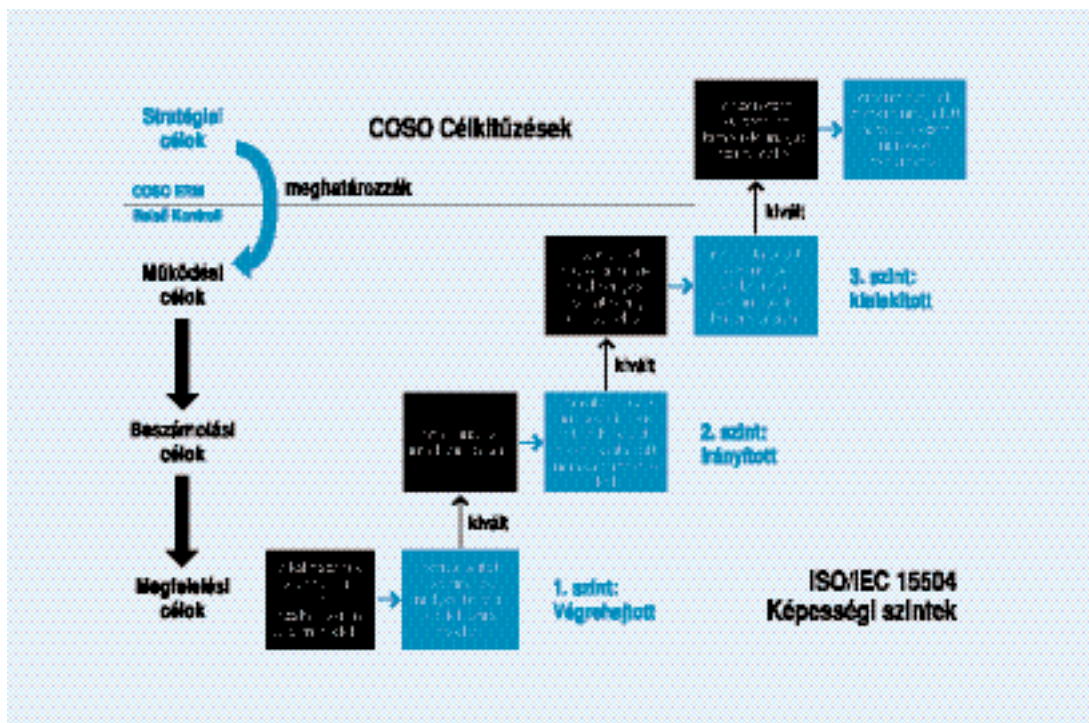
6. ábra

A FOLYAMATKÉPESSÉG SZINTJEI



7. ábra

AZ ISO/IEC 15504 KÉPESSÉGSZINTJEI ÉS A COSO-CÉLKITŰZÉS-KATEGÓRIÁK



Egy adott képességi szint teljesüléséhez az alatta lévő szint(ek) összes attribútumának *hiánytalanul* (minimum 85 százalékban) és az adott szint attribútumainak minimum *nagyjából* (minimum 50 százalékban) kell teljesülnie.

Az irányítási és kontrollfolyamatok képességi szintjei

Az ISO/IEC 15504 szabvány bemutatott mérési keretrendszerének 1. és 2. szintű folyamatattribútumai a folyamatok eset- vagy tevékenységnevezetére összpontosítanak, míg a 3. szinttől az attribútumok a szervezeti egységre vonatkozó szempontokra koncentrálnak. Ezzel a megfigyeléssel könnyebben érthető, hogyan illeszkednek a COSO belső kontroll- és az ERM keretrendszerei a bemutatott felmérési modellbe. A kontroll-, illetve kockázatkezelési alkotóelemek és a célkitűzés-kategóriák mellett a belső kontrollkeretrendszer harmadik dimenziója a működési egységeket és tevékenységet leíró operatív folyamatok, míg az ERM-ben a működési egység-szintet is magába foglaló harmadik dimenzió a szervezeti felépítés.

Az ISO/IEC 15504 folyamatfelmérési modellben a célfolyamat-profilok a kitűzött folyamatképesség azon szintjét határozzák meg, amelyet a vezetés (vagy a felmérés megbízója) a szervezet kockázatviselési szintje és kockázati toleranciája vonatkozásában alkalmasnak talál.

A 7. ábra a képességi szintek és a COSO célkitűzés-kategóriái között alkalmazott leképezést mutatja be, vagyis azt, hogy a folyamatképességi szintek miként alkalmazhatók a COSO-modell célkitűzés-kategóriáinak eredménymutatóiként.

1. SZINT – MEGFELELÉS (VÉGREHAJTOTT FOLYAMAT) A belső kontrollfolyamat létezik és minden vonatkozó külső és belső szabályozásnak megfelelően teljesíti az összes meghatározott eredményt.

Az 1. szinten a vonatkozó működési tevékenységeket olyan szempontból kell vizsgálni, hogy azok bizonyítják-e a *belső kontrollfolyamatok eredményeinek* létezését.

2. SZINT – MEGBÍZHATÓ BESZÁMOLÁS (IRÁNYÍTOTT FOLYAMAT) A fent ismertetett *Végrehajtott folyamat* ezen a szinten már irányított (tervezett, monitorozott és korrigált) formában bevezetésre került és munkatermékei megfelelően vannak kialakítva, kontrollálva és karbantartva.

Az 1. szint teljesülésén felül a belső kontrollfolyamat irányított, és teljesíti a megbízható beszámolás (vezetői elszámoltathatóság) céljait.

A 2. szinten a vonatkozó működési tevékenységeket olyan szempontból kell vizsgálni, hogy a *belső kontrollfolyamatokhoz kapcsolódó* végrehajtás-irányítási és munkatermék-kezelési mutatók felmérhetők-e.

3. SZINT – EREDMÉNYES MŰKÖDÉS (KIALAKÍTOTT FOLYAMAT) Az ismertetett *Irányított folyamat* ezen a szinten a folyamateredmények teljesítésére képes meghatározott folyamat alkalmazásával bevezetésre került.

Az 1. és 2. szint teljesülésén felül a belső kontrollfolyamat – a működési egység szintjén – integrálódott a működési folyamatokkal és teljesíti az „Eredményes és hatékony működés” célját (a működési folyamatok szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásán keresztül).

A 3. szinten a vonatkozó működési tevékenységeket a szervezet adott szintjére vonatkozó irányelveivel és eljárásaival együtt olyan szempontból kell vizsgálni, hogy az érintett *működési folyamatok szervezeti szintű szabályozásával kapcsolatos* folyamatmeghatározás- és folyamatalkalmazás-mutatók felmérhetők-e.

4. SZINT – STRATÉGIAI CÉLOK (KISZÁMÍTHATÓ FOLYAMAT) A fent ismertetett *Kialakított folyamat* ezen a szinten meghatározott keretek között működik a folyamateredmények teljesítése céljából.

Az 1., 2. és 3. szint teljesülésén felül a belső kontrollfolyamat beépítésre került a szervezeti

kockázatkezelés rendszerébe és a szervezet küldetésével összhangban és azt támogatva hozzájárul a szervezet stratégiai célkitűzéseinek teljesüléséhez.

A 4. szinten a kulcsfontosságú kontrollokat olyan szempontból kell vizsgálni, hogy azokat hogyan alkalmazzák a stratégia vonatkozásában és a szervezet egészében, valamint a szervezeti szintű kockázatkezelést abból a szempontból, hogy *a szervezet céljainak megvalósulásával kapcsolatos* folyamatmérési és a folyamat-ellenőrzési mutatók felmérhetőek-e.

Az új megközelítés alkalmazásának lehetőségei

Az ISO/IEC 15504-4 szabvány leírja a folyamatjavítás (Process Improvement, PI) és a folyamatképesség-meghatározás (Process Capability Determination, PCD) folyamatait és azok alkalmazásának módját, illetve útmutatást ad a következőkhöz:

- folyamatfelmérés használata,
- folyamatreferencia-modell(ek) kiválasztása,
- célképesség beállítása,
- felmérési input meghatározása,
- folyamattal kapcsolatos kockázat meghatározása az értékelés outputjából,
- folyamatjavítás lépései,
- folyamatképesség meghatározás lépései,
- a felmérés output elemzésének összehasonlíthatósága.

A folyamatjavítás kontextusában a folyamatfelmérés eszközt biztosít a szervezeti egység jellemzéséhez a kiválasztott folyamatok képességére vonatkozóan. Egy megfelelő folyamatfelmérés eredményének elemzése a szervezeti egység céljainak tükrében meghatározza a folyamatokra vonatkozó erősségeket, gyengeségeket és kockázatokat. Ez pedig segít annak meghatározásában, hogy a folyamatok eredményesek-e a szervezeti célok elérésében és ösztönzik-e a javulást.

A belső kontrollrendszer megcélzott képességi szintjeit, illetve attribútumait a folyamatjavítás vonatkozásában a kontrollrendszerre vonatkozó működési célok és a vonatkozó kockázati tolerancia mutatóiként lehet értelmezni.

A folyamatképesség meghatározása egy vagy több megfelelő folyamatfelmérés eredményének elemzésével foglalkozik a működési tevékenységgel kapcsolatos erősségek, gyengeségek és kockázatok meghatározására egy adott szervezeti egységen belül kiválasztott folyamatok felhasználásával. Egy folyamatképesség-meghatározás alapvető inputot biztosíthat a szabályszerűségi ellenőrzés és a felügyeleti vizsgálat számára. A folyamatképesség meghatározása ugyanakkor a folyamattal kapcsolatos kockázatokat is figyelembe veszi.

A belső kontrollrendszer tekintetében a folyamatképesség meghatározása kapcsán vizsgált (előírt) képességi szinteket, illetve ezek attribútumait a magasabb célkitűzés-kategória követelményeinek elérése vonatkozásában a kockázatviselési szint (hajlandóság) mutatóinak lehet tekinteni.

A kontrollfolyamattal kapcsolatos kockázat elemzése

A *kontrollkockázat* alatt annak kockázatát értjük, hogy a kontrollrendszer egyes folyamatai vagy egyes kontrolltevékenységek a tervezett hatást, vagyis a maradványkockázat kívánt értéken (kockázatviselési szinten) belül tartását, nem érik el.

Az átfogó szervezeti kockázatkezelés (ERM) az összes stratégiai, teljesítménybeli, beszámolási és szabályszerűségi célt figyelembe veszi, de a belső kontroll (folyamatokra vonatkozó) kockázatértékelése alkalmazási területét tekintve azokra a lényegi gyengeségekre korlátozódik, amelyeket a belső kontrollok időben nem akadályoznak meg vagy nem tárnak fel. Ugyanakkor az eredendő (*inherens*) működési kockázatok és a kontrollkockázatok határozottan nem függet-

lenek egymástól, és a kockázatvállalási hajlammal (a kockázatviselési szintek elfogadásával) és a kockázati toleranciával (a szervezeti és működési céloktól való eltérések elfogadásával) kapcsolatos döntések jelentősen befolyásolják a kontrollkockázat szintjeinek elfogadását.

A bemutatásra kerülő kockázatértékelési módszertan általánosan alkalmazható minden, az ISO/IEC 15504-2 szabvány követelményeinek megfelelően leírt működési és kontrollfolyamat felmérési eredményeinek felhasználására. A működési folyamatokra alkalmazott képességmeghatározás a belső kontrollrendszer kerete nélkül is megfelelő lehet a kockázatviselési szint mutatóinak meghatározására.

A probléma előfordulásának *valószínűsége* a folyamattribútum eltéréseinek mértékéből és az előfordulás szerinti képességszintből adódik.

A képességszint-eltéréseket a következők szerint lehet kategorizálni.

NINCS – Nincsenek nagyobb vagy kisebb eltérések

ENYHE – Nincs eltérés 1. szinten, csak kisebb eltérések vannak magasabb szinteken

JELENTŐS – Kisebb eltérés 1. szinten, vagy egy nagyobb eltérés feljebb

LÉNYEGI – Jelentős eltérés 1. szinten, vagy egy-nél több jelentős eltérés feljebb

A folyamatra vonatkoztatott kockázat függ mind az azonosított eltérésből adódó problémafelmerülés *valószínűségétől*, mind pedig a lehetséges *következménytől*. Általában a következmények az eltérés helye szerinti képességszintektől függenek.

A 2. táblázatban bemutatottak szerint a magas kockázat egy alacsonyabb képességszint lényeges eltéréséből ered.

Ha a kockázatokat több képességszinten azonosítják be, akkor a legmagasabb kockázati értéket a folyamattal kapcsolatos kockázatnak kell tekinteni.

A bemutatott megközelítés alapján a kockázatelemzésnek meg kell határoznia, mely folyamat vagy folyamatok kockázatai jelentenek jelentős kontrollhiányosságot vagy a kontrollrendszer lényeges (súlyos) gyengeségét. A 3. táblázatban bemutatjuk, hogy a cél és felmért képességi szinteket tartalmazó folyamatprofil miként alkalmazható a kontrollfolyamat kockázatának megállapításához.

A bemutatott módon vizsgált kontrollfolyamatok megállapított kontrollkockázati besorolásában az alacsony kockázat a kockázatviselési szinten belüli *nem jelentős hiányosságot*; míg a közepes kockázat a kockázatviselési szintet meghaladó *jelentős hiányosságot* jelent. A magas kockázat a kontrollrendszer lényeges

2. táblázat

KÉPESSÉGSZINTEKHEZ TÁRSÍTOTT KOCKÁZATOK

KÖVETKEZMÉNY	VALÓSZÍNŰSÉG		
	A képességszint eltérésének mértéke jelzi		
Az elérés helye szerinti képességszint jelzi	Enyhe	Jelentős	Lényegi
5 – Optimalizáló	Alacsony kockázat	Alacsony kockázat	Alacsony kockázat
4 – Kiszámítható	Alacsony kockázat	Alacsony kockázat	Közepes kockázat
3 – Kialakított	Alacsony kockázat	Közepes kockázat	Közepes kockázat
2 – Irányított	Közepes kockázat	Közepes kockázat	Magas kockázat
1 – Végrehajtott	Közepes kockázat	Magas kockázat	Magas kockázat

BELSŐ KONTROLLFOLYAMATOKKAL KAPCSOLATOS KOCKÁZATÉRTÉKELÉSI PÉLDA

IFC.RA.FRO – Pénzügyi Beszámolás Céljai

	1. szint		2. szint		3. szint		4. szint	
	PA 1.1	PA 2.1	PA 2.2	PA 3.1	PA 3.2	PA 4.1	PA 4.2	
Célprofil	F	F	F	L	L	-	-	
Felmért profil	F	P	L	F	L	-	-	
Folyamatattribútum eltérése	-	Nagy	Kisebb	-	-	-	-	
Képességszint eltérése	-	Jelentős		-	-	-	-	
Képességszint kockázata	-	Közepes		-	-	-	-	
Folyamat kockázata	Közepes							

(súlyos) gyengeségét mutatja. A bemutatott kockázatértékelési módszer tehát alkalmas a hagyományos (a 3. ábrával illusztrált) kontrollkockázati besorolások objektív alátámasztására.

Az ISO/IEC 15504-4 alapú kontrollkockázat-értékelés gyakorlatias eszközt nyújt a *kontrollműködés eredményességének* megítélésére is, vagyis arra, hogy a felmért képességi profilok ésszerű bizonyosságot nyújtanak-e a kapcsolódó szervezeti célok elérésére. Például a kontrollfolyamatokhoz kapcsolódóan megállapított alacsony kockázati besorolások *elfogadhatóan alacsony valószínűséget* jelentenek arra vonatkozóan, hogy az anyagi/pénzügyi jellegű tévedések vagy mulasztások, illetve bármilyen jelentős veszteségek nem kerülnek időben megelőzésre vagy feltárássra a normál munkavégzés keretében.

Az előzőekben bemutatott példa során alkalmaztuk az átfogó szervezeti kockázatkezelés (ERM) megközelítését a belső kontrollrendszer vonatkozásában:

- a kockázatviselési hajlandóság (kockázatviselési szint) előzetes meghatározására a belső kontrollrendszer folyamatainak képességi profiljának alkalmazásával;

- a kockázati tolerancia meghatározására a kulcskontrollfolyamatok vonatkozásában;
- a működési eredményesség (kockázati tolerancia) mérőszámainak folyamatattribútumokhoz való kapcsolására;
- kockázatértékelésre a belső kontrollrendszer cél- és mért folyamatattribútum értékeinek összehasonlításával;
- a belső kontrollrendszer kialakítási és működési eredményességének megállapítására a célképességi profilok teljesülési mértéke, illetve az eltérésekből származó kockázatok megállapítása révén.

Az EU Strukturális Alapok ellenőrzése

Bár a Strukturális Alapok a közösségi költségvetés részét képezik, elköltésének módja az Európai Bizottság és a tagállamok kormányai közötti közös felelősségi rendszeren alapszik:

- a Bizottság tárgyal a tagállamok által javasolt fejlesztési programokról és azokat jóváhagyja, valamint erőforrásokat allokál,
- a tagállamok és régióik irányítják, pályázatok kiválasztásával végrehajtják, ellenőrzik és értékeli a programokat,

- a Bizottság részt vesz a programok monitoringjában, rendelkezésre bocsátja és kifizeti a jóváhagyott kiadásokat és ellenőrzi a létrehozott kontrollrendszereket.

A (működési és pénzügyi) kontrollrendszerek ellenőrzését végezheti az Európai Bizottság és/vagy a tagállam (a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal Magyarországon). A kontrollok folyamatképességének meghatározása mindkét esetre alkalmazható.

Az Európai Számvevőszék 2/2004 számú véleményében (az Európai Unió Hivatalos Lapja C 107/2004) kidolgozott egy javaslatot a Közösség Integrált Kontroll Keretrendszerére, amely tartalmazza az úgynevezett „egységes ellenőrzési modellt”. Az egységes ellenőrzési koncepciónak nincs általánosan elfogadott definíciója, de alapvetően meghatározza, hogy a belső kontrollrendszereknek a kontroll eljárások láncolatán kell alapulniuk, amelyekben a különféle szintű belső ellenőrzési intézmények együttműködnek.

Az egységes ellenőrzési megközelítés közös eredményeken és a költséghatékonyság elveinek prioritási sorrendbe állításán alapszik a kontrollmunkák átfedésének minimalizálására és az ellenőrzés eredményességének maximalizálására az erőforrások adott szintje mellett. A jól definiált és dokumentált kontroll adatok másokkal való megosztása elősegítheti a kontrollok megbízhatóságát a láncolat minden egyes szintjén. Az egyes szinteken formalizált költséghatékonyság-értékelés lehetővé teszi annak kimutatását, hogy az alkalmazott kontrollok optimalizálták az alaptranzakciókban fennmaradó hibakockázatokat.

A rendszeralapú ellenőrzési módszer továbbfejlesztése

A hagyományos értelmezés szerint a rendszeralapú ellenőrzést a már meglévő rendszerek és a hozzájuk kapcsolódó kontrollok határozzák

meg. Ez a megközelítés feltételezi, hogy a meglévő rendszerek lefedik az összes kockázatot és a módszer gyakran „belső kontroll kérdőívekre” támaszkodik: ezek olyan egységes dokumentumok, amelyeket az egyes ellenőrzések végrehajtása során alkalmaznak.

A képességprofilok használata eredményes eszközt biztosít a vezetés számára a kontrollkockázatok megállapításához, megértéséhez és kezeléséhez. Ha a kiválasztott kontrollfolyamatokra vonatkozóan elérik a 4. szintű attribútumokat, a vezetés költséghatékony módon lesz képes bevezetni és alkalmazni a kockázatkezelés elveit.

A folyamat-, valamint a képességdimenziókat egyaránt tartalmazó felmérési modell nem csupán a „belső kontrollkérdőívek” és az ellenőrző listák használatára helyezi a hangsúlyt, hanem figyelembe veszi a vonatkozó felmérési mutatókat is. Az ISO/IEC 15504 szabvány szerinti felmérési folyamat szabványos előírásainak megtartása segít ennek a fejlett mérési módszernek a szektoronként eltérő szabványokat alkalmazó belső és külső ellenőrzési eljárásokba történő bevezetésében.

* * *

A Pénzügyi Szemle olvasóközönségének támogatásával a cikkben ismertetett új megközelítést egyrészt használhatják az államháztartás szervezeteinek vezetői szervezeteik belső kontrollrendszerének kialakításához, javításához és az eredményes működés bemutatásához, másrészt eszközként alkalmazhatják a közsféra ellenőrei a vizsgált belső kontrollrendszerek értékeléséhez. Az egységes – vagyis a nemzetközi folyamatfelmérési szabványnak megfelelő – mind szélesebb körű alkalmazás hozzájárulhat a különböző nemzetközi és nemzeti irányítási és ellenőrzési rendszerek és azok szintjei közötti átjárhatóság biztosításához, így az Európai Számvevőszék által javasolt „egységes ellenőrzési megközelítés” megvalósulásához és a globális válság által még fontosabbá váló költséghatékonyság növeléséhez a közszférában.

JEGYZET

¹ Jelen cikk szerzői 2005 óta foglalkoznak a belső kontrollrendszer értékelésével kapcsolatos módszertan kidolgozásával, illetve a kapcsolódó hazai és nemzetközi képzési programok fejlesztésével. A 2005–2007 közötti időszakban a „Belső Pénzügyi Kontroll Felmérés” európai képesítési keretrendszeren (képeségkártyán) alapuló nemzetközi és magyar nyelvű képzés és vizsgarendszer az európai uniós Leonardo da Vinci Program támogatásával, az L-B-013/2005 számú projektben részt vevő magyar, spanyol, belga, ír és román partnerek közreműködésével jött létre. 2008-tól újabb támogatási szerződés keretében a nemzetközi képzés közös, angol, spanyol, német, román és ma-

gyar nyelvű terminológiai és ontológiai modellje került kidolgozásra, amelynek képzésekben való alkalmazására 2009 végétől került sor. A Budapesti Gazdasági Főiskola vezetésével és a Memolux Kft. szakmai koordinációjával futó nemzetközi projektek eredményeit folyamatosan ismertették és megvitatták neves szakmai műhelyekben és nemzetközi konferenciákon. Ezek közül kiemelhetjük az Európai Számvevőszék magyar tagjának, Halász Gejzának és elnökének, Vitor Caldeiranak előadásait a 2007 szeptemberében az ÁSZ támogatásával Budapesten megtartott, A belső pénzügyi kontrollok szerepe a közszférában című nemzetközi szakmai konferencián.

IRODALOM

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO):

- Internal Control – Integrated Framework (1992)
- Enterprise Risk Management – Integrated Framework (2004)
- Internal Control over Financial Reporting – Guidance for Smaller Public Companies (2006)

INTOSAI GOV 9100 (2004): Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector

ISO/IEC 15504-1:2004 Information technology – Process assessment – Part 1: Concepts and vocabulary

- ISO/IEC 15504-2:2003 Information technology – Process assessment – Part 2: Performing an assessment
- ISO/IEC 15504-2:2003/Cor 1:2004

• ISO/IEC 15504-3:2004 Information technology – Process assessment – Part 3: Guidance on performing an assessment

• ISO/IEC 15504-4:2004 Information technology – Process assessment – Part 4: Guidance on use for process improvement and process capability determination

• ISO/IEC 15504-5:2006 Information technology – Process Assessment – Part 5: An exemplar Process Assessment Model

European Court of Auditors: Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for a Community internal control framework) (Official Journal of the European Union C 107/2004)

Ranjit Rae – Kovács Árpád

Együttműködés a „jó kormányzás” kialakításában

*Közös célunk
a közpénzek bölcs felhasználásának segítése*

Az indiai–magyar kapcsolatok gazdag hagyománnyal és nagy múlttal rendelkeznek, hiszen az együttműködés kezdeti lépései egészen a XV–XVI. századra nyúlnak vissza. Ebben a több évszázados folyamatban fokozatosan fejlődött és erősödött az együttműködés a tudomány, a kultúra és a gazdaság területén.

A kapcsolatok kiépítésében a nagy utazók játszották az úttörők szerepét, akik tudósításaikkal kölcsönösen felkeltették egymás iránt az érdeklődést. Ismeretterjesztő munkájuk eredményeként a XIX. század elejére a gazdasági kapcsolatok ébredése mellett már számos indiai filozófus, vallási vezető és költő gyakorolt közvetlenül befolyást a magyar intellektuális életre, de hasonló elismerés övezte a magyar felfedezőket és tudósokat indiai munkásságát is.

A kölcsönösen megnyilvánuló kulturális érdeklődés és vonzalom mellett a gazdasági realitások alapozzák meg ma is a kapcsolatok további bővülését. Ezek ismeretében nyugodtan kijelenthetjük, hogy bár a két ország földrajzilag elég távol van, sok tekintetben India és Magyarország nagyon is közel áll egymáshoz. A lelki hasonlóság kifejezésére más példát talán nem is kell említenünk, nemzeti trikolórijaink csak egy árnyalatban különböznek egymástól.

Írásunkban országaink kölcsönösen gyümölcsöző kapcsolatrendszerének egy speciális szelét szeretnénk röviden bemutatni azzal a céllal, hogy ezzel is rávilágítsunk kapcsolataink sokszínűségére és kifejezésre juttassuk közzönetünket az együttműködés segítői részére.

Az indiai kormány 1964-ben hozta létre az Indiai Technikai és Gazdasági Együttműködés (Indian Technical and Economic Cooperation; ITEC) bilaterális segélyprogramját, amelynek keretében – kiegészülve az SCAAP-programmal (Special Commonwealth Assistance for Africa Programme) – 156 ország képviselőit invitálják az indiai fejlesztési tapasztalatok és eredmények megismerésére. A segélyprogram elsődleges célja a közös haszon érdekében folytatott együttműködés és partnerség ápolása.

India évi 11 millió USD-t fordít az ITEC-program tevékenységének finanszírozására és a szakismeret megosztása mellett – ennek a programnak a keretében – a különböző projektek támogatásával már több mint 2 milliárd USD értékben nyújtott technikai segítséget is a fejlődő országok részére. Az ITEC-program éves költségvetésének 40 százalékát fordítják az évről-évre meghirdetett nemzetközi tréningprogramok finanszírozására. Ennek kere-

tében az évente 40–50 indiai intézetben meghirdetett mintegy 200 különböző képzési programokon évente 3–4 ezer fő külföldi hallgató vesz részt. Mindezek alapján az ITEC képzési programja a legsikeresebb nemzetközi együttműködési programok közé tartozik.

Magyarország számára az ITEC-program 1992-ben nyílt meg. Az indiai kormány évi két fő részére biztosít részvételi lehetőséget, valamennyi felmerülő költség (utazás, szállás, képzés stb.) vállalásával. A program irányítását az indiai kormány nevében az indiai külügyminisztérium látja el. Magyarországon a lebonyolításban a magyar külügyminisztérium és India budapesti nagykövetsége játszik szerepet. Ez utóbbi – a sikeres részvétel érdekében – gondoskodik a kiutazók felkészítéséről és kényelméről, az adminisztratív ügyintézés terheinek átvállalásával.

Mivel az ITEC programjában, a különböző nemzetközi tréningeket meghirdető intézmények között, évről évre az indiai Állami Számvevőszék nemzetközi oktatási központja (International Centre for Information System & Audit; iCISA) is szerepel, így természetesen tekinthető, hogy a magyar Állami Számvevőszék – képzési stratégiájából fakadóan – igyekszik kihasználni a program kínálta lehetőségeket. Az iCISA nemzetközi tréningprogramjában minden évben több, az ellenőrzési módszerek megismertetését tartalmazó négyhetes képzés szerepel, amelyek kiváló lehetőséget biztosítanak a módszertani ismeretek bővítése mellett a nemzetközi ellenőrzési tapasztalatok minél szélesebb körű kölcsönös megismerésére.

Az iCISA 2002 áprilisa óta a New-Delhi melletti Noidában felépített oktatócentrumban működik. Kieépítése és felszereltsége magas színvonalon biztosítja az intenzív képzés minden feltételét és a képzésen részt vevő hallgatók kényelmét. Az indiai számvevőszék egyébként már 1979-ben elindította a nagy ívű nemzetközi képzési programját és napjainkra már egye-

dülálló teljesítményt tud felmutatni. 118 országból 2657 fő vett részt az eddigi képzéseken, így nem csoda, hogy a nemzetközi színvonalú képzési központ kiépítése mellett döntöttek. Az ITEC-program Magyarország számára történt megnyitását követően eddig összesen 13 számvevő vehetett részt az iCISA különböző, igen magas színvonalú képzésein.

A számvevők nemzetközi tapasztalatai és az ellenőrzési intézmények nemzetközi együttműködése a közös vizsgálatok eredményei mellett a módszerek és tapasztalatok kölcsönös megismertetésével hozzájárulnak a nemzeti szintű ellenőrzési munka hatékonyságának növeléséhez is. Ezt a tényt felismerve India és Magyarország is aktív szerepet játszik a nemzetközi együttműködésben az ellenőrzés területén is. Az elvégzett munka elismerését kifejezi, hogy mindkét számvevőszék elnöke tagja a Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezetének (INTOSAI) vezetését ellátó kormányzó tanácsnak.

Az indiai és a magyar számvevőszékek közös célja az ellenőrzési munka segítségével hozzájárulni a kormányzati munka színvonalának emeléséhez és a „jó kormányzás” gyakorlati kialakításának elősegítéséhez. Mindkét intézmény bízik abban, hogy az elvégzett ellenőrzések megállapításaival hozzájárul a közpénzek bölcs felhasználásához. E célok és remények teljesüléséhez adnak kiváló segítséget az olyan nemzetközi ismeretek és tapasztalatok, mint amilyeneket a magyar számvevők az indiai képzés során szereztek.

A szakmai ismeretek bővítésén túl a tréningek jó lehetőséget adnak az indiai kultúra, művészet, történelem és gasztronómia, vagyis összességében a „hihetetlen” India megismeréséhez. A képzés során kialakult kapcsolatok segítenek egymás jobb megértésében és az egymás iránti tolerancia növelésében. A hazatért magyar hallgatók közül többen is levélben köszönték meg – India magyarországi nagykövetségén és az iCISA-ban egyaránt – a tréning-

gen tapasztalt magas színvonalú oktatást és el-
látást, valamint a páratlan vendégszeretetet,
amivel körülvették őket a képzés során.

A képzésről hazatérő számvevők életre szó-
ló élménnyel és tapasztalattal lettek gazdagab-
bak. Feladatuk a megszerzett ismeretek hasz-

nosítása munkájukban, valamint azok minél
szélesebb körű átadása. Ezt meg is teszik, hi-
szen úti jelentéseiken kívül különböző oktatási
programokban adják át az indiai képzés során
szerzett ismereteiket és élményeiket kollégáik-
nak, valamint a téma iránt érdeklődőknek.

Tisztelt Szerző!

Megköszönjük, hogy publikációjával hozzájárul megújuló szakfolyóiratunk céljainak való-
ra váltásához. Szíves figyelmébe ajánljuk a kéziratok megjelenésére vonatkozó elvárása-
inkat.

A Pénzügyi Szemlében megjelenő cikkek, tanulmányok terjedelme legfeljebb 50 000
leütés lehet (szóközzel), alsó határt nem szabunk meg.

A szöveget megfelelő tagolással (címek, alcímek szerepeltetésével) kérjük.

Nélkülözhetetlen a felhasznált irodalom, a hivatkozások gondos összeállítása, amely tar-
talmazza

- a szerző(k) nevét (külföldieknél a vezetéknev után, vesszővel elválasztva, a keresztnév-
nek csak a kezdőbetűjét),
- a megjelenés évszámát,
- a hivatkozott mű, publikáció teljes címét,
- (szak)könyvként vagy más kiadványként, illetve azok részeként való megjelenés esetén
a kiadó megnevezését, a kiadás helyét,
- (szak)folyóiratban közreadott műnél értelemszerűen a folyóirat megnevezését, a meg-
jelenés hónapját (vagy éven belül a sorszámát, amelyiket a folyóirat használja),
- minden esetben azt, hogy hányadik oldalra (oldalakra) történik a hivatkozás.

Mind a táblázatokat, mind pedig az ábrákat szíveskedjen címmel ellátni és folyamato-
san számozni (a hivatkozást a szövegen belül is megjelölni), valamint feltüntetni a
mennyiségi értékek mértékegységét. Az ábrák, diagramok adatsorait Excel-programban
mellékelje. Az adatok forrását és a táblázatokra, ábrákra vonatkozó megjegyzéseket köz-
vetlenül a táblázatok, ábrák alatt kérjük elhelyezni.

Tisztelt Szerző! Szíveskedjen közölni foglalkozását, munkahelyét, esetleg beosztását,
tudományos fokozatát és olyan további szakmai-tudományos jellegű ténykedését, tisztsé-
gét, amelyek megjelentetését igényli az e számunk szerzői című összeállításban.

A publikációkat e-mailen, Word-fájlban tudjuk fogadni.

Inotai András – Juhász Ottó (szerk.)

A változó Kína



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST, 2009

A Kína a világgazdaság és a nemzetközi politika egyik meghatározó szereplője, a világ XX. és XXI. századi „műhelye”, Földünk – ma még – legnépesebb országa, messze a legnagyobb nemzetközi devizatartalékkal rendelkező állam; éppen ezért egyetlen komoly világgazdasági áttekintés sem kerülheti meg, hogy foglalozzék a kínai fejlődéssel, s így vagy úgy állást is foglaljon vele kapcsolatban. E népszerűséggel persze szükségképpen együtt jár az is, hogy a Kínát csak egészen felületesen (jobb esetben: csupán távolról) ismerők is határozott, esetenként megfellebbezhetetlen ítéletet alkotnak az ázsiai nagyhatalomról, fejlődéséről, gazdasági és emberi jogi „teljesítményéről”.

Azok a kutatók, akik munkájának eredményeként ez a kötet megszületett, szerencsére nem ez utóbbi csoportba tartoznak. Bár korántsem mindegyikük igazi sinológus, valamennyien nagyon felkészülten, tájékozottan elemzik a kínai fejlődés különféle oldalait, összefüggéseit,

és – mondjuk ki – kutatóhoz illő alázattal fogalmazzák meg véleményüket. Vagyis olyan szakembereket sikerült összegyűjtenie az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének, akik nemcsak „gépen szállnak” a kontinensnyi ország fölébe, hanem bele is mélyednek Kína politikai, társadalmi és főleg gazdasági valóságába. Megközelítésükben azonban nem hiányzik a kellő távlatosság sem; a szerzők között vannak sokoldalú világgazdászok, és vannak, akik sok évtizedes szakmai működésüket szinte kizárólag vagy elsősorban Kína elemzésének szentelték, megfelelő időtávlatban látják e gyorsan fejlődő ország legfontosabb történéseit. Kína gazdaságának alakulását hétről hétre nyomon követhetjük például a *The Economist* statisztikáiban, ahol tizenkét mutatóval jellemzik a világ legfontosabb gazdaságait. De mennyire más mélységben ismerhetjük meg az összefüggéseket egy olyan könyvből, amelynek egyes szerzői közvetlenül tanulmányozzák a kínaiul megjelent sajtót, vagy

saját becsléseket tudnak készíteni a kínai cementtermelésről, de akár a teljes tényezőtermélekenység 2030-ig várható alakulásáról (mint ahogyan *Tálas Barna* teszi)!

A kínai fejlődéssel ismerkedni kívánók igen csak jól teszik, ha specialistákra hagyatkoznak. Ez az ország ugyanis szinte mindenben különbözik a vezető piacgazdaságoktól: más a berendezkedés, más a lépték, más a motiváció, az irányítás rendszere. Nem szokványos az ország működésének alapfilozófiája sem. Már a formáció meghatározása sem egyszerű: noha egyre több magántulajdonú üzem működik, és – például – 2005-ben a városi lakások már több mint 80 százaléka magántulajdonban volt (57. oldal), a hivatalos dokumentumok szerint „Kína „a sajátosan kínai színezetű szocializmus” építésének kezdeti szakaszában van, mely „akár száz évig is eltarthat”. (13. oldal) Ha a tulajdonviszonyokon nem is, az ország irányítási módszerein még meglátszik a szocialista jelleg: a vezetés újabb és újabb jelszavakba tömöríti az ország céljait, az össznépi feladatokat: „a haza békés egyesítése”, „gazdag ország, elégedett nép” (13. oldal), „harmonikus társadalom”, „jó és gyors” gazdasági fejlődés. (14. oldal)

A kötetben öt összefoglaló tanulmány kapott helyet.

■ Az elsőnek (A kínai belső helyzet alakulása, kilátások) *Juhász Ottó* nyugalmazott pekingi nagykövetségünk a szerzője. Ő igazi sinológus, akinek a legsokrétűbb ismeretei vannak Kínáról: ennek megfelelően aprólékosan, gondosan mérlegelve, a hangsúlyeltolódásokra, még éppen csak kibontakozó irányzatokra is ügyelve ad átfogó képet a Kínában zajló legfontosabb társadalmi, politikai, ideológiai, regionális folyamatokról.

Izgalmas elemzéséből csupán néhány gondolatot emelhetünk ki. Elsőként említsük meg a legmeglepőbbet: Kína gazdasági sikerei igazolják mind napjaink, mind a közelmúlt kínai vezetőit, sőt biztosítják a rendszer egészének belső elfogadottságát is: „A párt befolyása és legitimi-

tása jelenleg erősebb, mint valaha.” (35. oldal) Másodikként a kínai „modell” alkalmazkodó és újító képességéről kell szólnunk. Az előbbit jól jelzi a 2007. októberi pártkongresszus beszámolójában elhangzott új jelszó: „lépést tartani az idővel”. (13. oldal) Az utóbbira pedig abból (is) következtethetünk, hogy 2000 óta a világ országai közül Kína költi a második legtöbbet kutatásra és fejlesztésre. Nagyon komolyan veszik az innovációt is, amely „– más gazdasági területekhez hasonlóan – továbbra is a felülről lefelé irányuló döntéshozatal tárgya, másképp fogalmazva, a kínai fejlesztő állam legújabb sikertörténete”. (63. oldal) Bár *Juhász Ottó* – a kötet többi szerzőjéhez hasonlóan – csak óvatosan javasolja kínai megoldások átvételét, e területen egyértelmű ajánlást fogalmaz meg: „...bizonyos elemek igenis átvehetők a kínai sikertörténetből. Elsőként a kínai döntéshozók szisztematikus tanulási folyamatát kell kiemelnünk, azt, hogy a vízió és főként a megvalósítási stratégia kidolgozásakor rendszerezték a fejlett országok innovációpolitikai tapasztalatait, és saját gyakorlatukba átültették a sikeresnek bizonyult elemeket.” (66. oldal) Érettebb korú hazai közgazdászok jól tudják, hogy az 1970-es évek második felétől, miután *Teng Hsziao-ping* lett a párt és így az ország tényleges vezetője, Kína igen nagy figyelemmel tanulmányozta a magyarországi gazdasági reformokat. (Jól jelzi ezt, hogy például a kilencvenes évek közepén *Csikós-Nagy Béla* akadémikus szocialista árelmélettel és árpolitikával foglalkozó – nálunk természetesen jóval korábban megjelent – könyvét is lefordították kínai nyelvre.) Vegyük észre azt a finom iróniát, amellyel nekünk, az egykori „reformországnak” fogalmaz meg tanulságot *Juhász Ottó*: „Átveendő az a politikai gyakorlat is, hogy a reformintézkedésekkel párhuzamosan új forrásokat pumpáltak a rendszerbe annak érdekében, hogy a csökkenő közvetlen intézményfinanszírozás ne általános leépüléshez vezessen, hanem a versenyképes területek megerősödéséhez.” (66. oldal)

Még egy fontos figyelmeztetését feltétlenül idéznünk kell – már csak azért is, mert ez a gondolat a kötet valamennyi tanulmányában megismétlődik: „A magyar hivatalosságnak és társadalomnak egy folyamatosan változó Kínával kell számolnia. A vele fenntartott kapcsolatokban nem szabad pár örök érvényűnek tekintett sablonban gondolkodnia. Kína nem csupán erősebb, de egyre öntudatosabb is. (...) A magyar politikának óvakodnia kell attól, hogy a kínaiak nemzeti érzéseit megsértse, és a gazdaságilag és politikailag egyre nagyobb nemzetközi befolyással rendelkező Kína belső ügyeibe avatatlansul ártsa bele magát.” (64. oldal)

A jobb érzésű világgazdászok közül sokan (különösen azok, akik egyetlen országra vagy régióra szakosodtak) hajlamosak annyira megszeretni vizsgálódásuk tárgyát, hogy az mármár a tudományos objektivitás rovására megy. Ez a fajta kutatói „Pygmalion-szindróma” szerencsére elkerüli a kötet valamennyi szerzőjét, még az e kórnak leginkább kitett két igazi sinológust, Juhász Ottót és Tóth Barnát is (aki a második tanulmányt készítette). Az előbbi (aki a Magyar–Kínai Baráti Társaság elnöke is) már írásának harmadik oldalán tizenkét pontba foglalja azokat a súlyos ellentmondásokat és káros kísérőjelenségeket, amelyek a kétségkívül imponáló kínai gazdasági teljesítményt beárnyékolják – az ijesztő ütemben növekvő jövedelmi különbségektől a munkanélküliség újratermelődésén és a mélyen gyökerező korrupción át a nemzetiségi feszültségek éleződéséig.

■ A Kína társadalmi-gazdasági fejlődésének távlatai 2030-ig című tanulmány szerzője, a kilencedik évtizedét taposó Tóth Barna, a magyar Kína-kutatás doyenje szintén már írásának elején tisztázza: nem elfogult Kína irányában, pontosan tudja, hogy az a sikertörténet, amely az elmúlt három évtizedben végbement, nem folytatható a korábbi módon. „...az igazi nagy – és jelenleg szinte megoldhatatlannak látszó – nehézségek és problémák

valójában az ezt követő évtizedekben várnak majd Kínára és az egész emberiségre. Kína akkor – India után – már csak a második legnépesebb ország lesz, s a világ már országaihoz és uniós tömörüléseihez hasonlóan, krónikus élelmiszer-, energia-, munkaerő-, nyersanyag-, termőföld- és vízhiánnyal s egyre súlyosabb környezeti problémákkal és egy elöregedett társadalom nyomasztó gondjaival lesz kénytelen évről évre megküzdeni.” (73. oldal) Vagyis Kína szembeötlő példáját adja (majd) a növekedés 1970 óta jól ismert korlátainak: „A globalizáció »áldásai« kapcsán Kína és India társadalmi-gazdasági fejlődésének és modernizációjának felgyorsulására, az ott élő emberek bizonyos – és számukat tekintve nem lebecsülendő – rétegei életszínvonalának látványos emelkedésére hivatkozni valójában a piramisjátékhoz hasonlítható csalás és szelfényvesztés. Ez a fejlődés ugyanis a gazdasági növekedés eddigi modelljének átalakítása, a társadalmi-gazdasági fejlődésről kialakult felfogásunk gyökeres megváltoztatása, vagyis egy totális paradigmaváltás nélkül katasztrófához vezetne, mégpedig nemcsak a két említett országban, hanem globális méretekben is.” (135. oldal, kiemelés az eredetiben) Szerencsére azonban „Kína jelenlegi vezetői (...) már nekikezdték a fenn tartható fejlődés és a csökkenő tendenciájú ráfordítást igénylő, azaz költségminimalizáló gazdasági növekedési modell kidolgozásához”. (136. oldal)

Mindehhez idejekorán látnak hozzá, hiszen a gazdasági növekedés továbbra is töretlen: 2007-ben az egy főre jutó GDP közel nyolcszorosa az 1980. évinek (79. oldal), sőt a 2008-ban kibontakozott világgazdasági válság is csak mérsékelni tudta ezt az ütemet, de a termelés nem csökkent! Az elsősorban a monetáris politika mutatóit, a különféle pénzügyi jelzőszámokat és a tőzsdeindexeket figyelő közgazdászok számára álljon itt Tóth Barnának az a mondata, amely rádöbbenheti őket (is) arra, hogyan kell értékelnünk egy fejlődő ország

történelmi teljesítményét: „Kínában (...) már közel ötven éve lényegében véve ismeretlen az éhhalál, holott az egyes afrikai országokban – esetenként pedig még néhány dél-ázsiai és latin-amerikai országban is – nap mint nap előforduló, megszokott jelenség.” (126. oldal) Persze az éhínség felszámolása csak az első, de talán a legjelentősebb lépés a gazdasági felemelkedéshez. Kína vezetői természetesen messzebbre vetik tekintetüket: céljuk az, hogy országukat a XXI. század közepére modern állammá, a világ egyik élenjáró hatalmává, az egy főre jutó GDP-t tekintve pedig közepesen fejlett országgá tegyék. (104. oldal) Azt viszont még nem tudhatjuk, hogy Kínának ehhez milyen mértékben kell „felolvadnia”, történelmi sajátosságait, identitását feladnia: „Az igazi kérdés az, hogy a globalizáció és a világháló révén Kínában is szükségképpen terjedő, a kínaiakétól mindeddig túlnyomórészt idegen eszmék, erkölcsi normák, magatartás- és viselkedésformák megváltoztathatják-e a kínai emberek tradicionális gondolkodásmódját, erkölcsi normáit és szokásait, s ha igen, mennyire?” (133. oldal, kiemelés az eredetiben)

■ Kína nemzetközi kapcsolatait elemzi a könyv harmadik fejezete, *Hernádi András* munkája. A tanulmány pedánsan végigmegegy először a nagyhatalmakhoz, majd a fontosabb régiókhoz fűződő viszonyon, bemutatván mind az áru-, mind a tőkeforgalom sajátosságait. E fejezetből a közép-ázsiai, illetve a fekete-afrikai országok csoportját érdemes külön is megemlítenünk. Az előbbiekkal Kína az úgynevezett Sanghaji Együttműködési Szervezet keretében ápolja a kapcsolatot. E partnerek elsősorban az egyre növekvő nyersanyag- és energiaigény kielégítése miatt fontosak a számára. Érdekes, hogy a XXI. században ismét fontos forgalmi csatornává válhat az ókorban kiépült selyemút, amely Kínát most a közel-keleti térséggel köti össze. A fekete-afrikai országok pedig elsősorban nyersanyagszállítóként lehetnek fontosak Kína számára: valóságos le-

gendák keringenek arról, hány ország lelőhelyeibe, bányáiba vásárolta be magát Kína. A kötetben több tanulmány is tárgyalja ezt a kérdést, és a szerzők egybehangzóan arra a következtetésre jutnak, hogy a kétségkívül megfigyelhető irányzat ellenére túlzás lenne azt hinni, hogy Kína egyfajta „neokolonialista” szuperhatalomként kívánná meghódítani Afrikát. Természetesen számunkra nem a „Kína–Afrika-tengely” a legfontosabb reláció, hanem az Európai Unió, azon belül is a kelet-közép-európai országok és Kína kapcsolata. E témát illetően szintén nemcsak *Hernádi András* tanulmánya szögezi le, hogy Kínát nagyon komolyan kell vennie régióknak, de itt olvasható a leghatározottabb – sőt talán kissé túlzó – állásfoglalás: „Sikeres gazdaság az [Kelet-Közép-Európában], amely képes megfelelni a gazdaságilag feltörekvő és nagyhatalommá váló Kína által támasztott új kihívásoknak.” (223. oldal) Úgy látszik, ezzel szomszédaink tisztában vannak: „Érdekes megállapítása volt vizsgálatunknak, hogy szinte valamennyi kelet-közép-európai ország megpróbál(t) Kína valamiféle regionális kereskedelmi/logisztikai/pénzügyi hídfőállásává válni, így e tekintetben (is) egymás konkurenseivé váltak.” (226. oldal)

■ A magyar–kínai kétoldalú kapcsolatok fejlesztésének lehetőségei című negyedik fejezetben *Rácz Lajos* érdekes összefüggésre hívja fel a figyelmet: „...Kína helye az egyes országok külkereskedelmi rangsorában, valamint az adott ország gazdasági fejlődésének üteme között egyértelmű, pozitív összefüggés mutatkozik.” (240. oldal) Több keleti országra is elmondható az, amelyet itt Kínával összefüggésben olvashatunk: a jelenlegi, ma már kiöregedőben lévő vezető réteg sok tagja ismeri (és szereti) Magyarországot, mert itt folytatta egyetemi tanulmányait, ezt az idővel egyre fogyatkozó lehetőséget azonban egyáltalán nem használja ki külgazdasági diplomáciánk. Sőt, ez az irántunk megmutatkozó szimpátia legtöbbször egyoldalú: a hazai dön-

téshozók inkább bizalmatlanok és elzárkózók a kínai beruházókkal szemben. (243. oldal) Pedig nekünk sokkal nagyobb szükségünk van Kína kedvező megítélésére, mint nekik a miénkére: nemcsak a méretbeli különbségek, hanem az egymás közti kereskedelem egyensúlyhiánya miatt is. Kína ma a világ legnépesebb országa, óriási tényleges és potenciális felvevőpiac – ezért is döbbenetes, hogy „... csak egyetlenegy stabil pozíciójú termékkel (toll és pehely) vagyunk jelen a kínai agrárpiaccon”. (245. oldal)

Természetesen ez a fejezet is ajánlásokkal zárul, amelyek közül különösen érdekes a kínai oktatási és kutatási piacba való bekapcsolódásunk szorgalmazása. (250. oldal) Rácz Lajos megismétli a Juhász Ottótól már idézett intelmet: „A közvélemény-formáló elit a kínai fejlődés objektív ellentmondásait (amelyek egyébként a magyarországi problémákra sokszor »rímelnék«) erkölcsi minősítésben részesíti, a »mumus« szerepét osztja Kínára, és a globális problémák bűnbakjává kiáltja ki. A magyar miniszterelnököknek, a parlament elnökének, a kormánytagoknak magyarázkodniuk kell a sajtó, az ellenzék, az emberjogi szervezetek előtt, ha Kínába utaznak, vagy ha kínaiakkal tárgyalnak.” (255. oldal)

■ A kötet *Inotai András* lendületes, olvasmányosan megírt, gondolatgazdag tanulmányával zárul. A fejezet az áruforgalom, a tőkeáramlás, a nemzetközi nyersanyagpiacok, a segélypolitika, valamint a nemzetközi pénzügyi rendszer területén vizsgálja Kína világgazdasági folyamatokban játszott szerepét. A világ devizatartalékainak nyomasztóan nagy hányada összpontosul Kína kezében – ezt a ma már jól ismert tény napjaink nemzetközi pénzügyi válsága érdekes, új megvilágításba helyezi. Az ázsiai nagyhatalom világkereskedelmi előretörése nem ennyire új keletű, de legalább ennyire impozáns: „Kína súlya a világ exportjában a nyolcvanas évek közepén 1 százalék körül volt, jelenleg meghaladja a 8 százalékot

(áruexport, a szolgáltatásexport nélkül). (...) a kivitel a legutóbbi években előbb megközelítette, majd meghaladta a kínai GDP 50 százalékát.” (263. oldal)

Inotai András sem tartja aránytalannak vagy veszélyesnek Kína nyersanyagimportját, s – Tóth Barnához hasonlóan – ő is utal arra, hogy az Afrika ásványkincseinek „meghódításáról” szóló közhiedelmet tények nem támasztják alá. Ez a feltételezés szélesebb körre sem igaz: „...a kínai nyersanyagbeszerzések messze nem egyoldalúan fejlődő országokra orientálódnak, sőt nem egy esetben meghatározó a stabilnak tekintett fejlett vagy gyorsan növekvő országok részesedése”. (305. oldal) „Különösen aktív kínai vállalati tevékenység tapasztalható Ausztrália és Kanada, továbbá Dél-Afrika viszonylatában.” (308. oldal)

A záró tanulmány legérdekesebb témája a segélypolitika: Kína sok támogatást ad, fejlődő ország volta ellenére többet, mint amennyit kap. Segélyezési tevékenysége komplex, eredményorientált, kockázatvállaló. A támogatásokat a nemzetközi szokásoknál kevésbé szigorú feltételekhez köti, a kínai szakértők díjazása alacsony, nem sokkal haladja meg a kedvezményezett országokra jellemző szintet. (Érdekes, hogy ezt a mértéktartást *Csou En-lajig*, vagyis az 1960-as évek elejéig vezethetjük vissza.) „...a segélyek megítélését és folyósítását, majd felhasználását nem kíséri a projekt rendelkezésére álló összeg nagy részét felemészítő adminisztrációs-bürokratikus eljárási rend” – teszi hozzá Inotai András, nem minden iróniától mentesen. (318. oldal) Kínát azért is kedvelik különösen a fejlődő országok, mert „hihető módon mutatta meg a világnak, hogyan lehet tömeges szegénységet csökkenteni. Ez olyan bizalmi tőke, amivel a fejlett országok nagy része nem rendelkezik.” (317. oldal) „...számos – főleg afrikai – ország azon az állásponton van, hogy a fejlesztéspolitika kínai megközelítése jobban alkalmazható az afrikai feltételekhez, mint az európaiak még mindig posztkolonialis-

ta hozzáállása. Afrikai vezetők mindenekelőtt abban reménykednek, hogy a kínai segítség jelentősen csökkentheti a szegénységet, miközben az európai támogatás évtizedeken keresztül legfeljebb az afrikai elit életkörülményeit javította” – idézi Inotai András a szegegáli elnök *Financial Times*-ban megjelent írásának fájdalmas tanulságát. (319. oldal)

Ebben a fejezetben is megfogalmazódnak fontos tanulságok a magyar gazdaságpolitika számára. Hadd emeljünk ki önkényesen egyetlen egyet: a potenciális magyar exportőri kör közismert pénzügyi és logisztikai korlátai, valamint a kínai gazdaságpolitika regionálisan eltérő sajátossága is azt indokolják, hogy „bizonyos régiókat (és nem feltétlenül a legfejlettebb-

beket) célszerű kiválasztani a gondosan előkészített exportfejlesztés számára.” (283. oldal)

* * *

Egy olyan tanulmánykötetet kaptunk kézhez, amely a kormány megrendelésére készült. A szerzők felkészültségét, szaktudását ismerve, a „végterméket” elolvasva bátran mondhatjuk: nagyon helyesen döntött a Miniszterelnöki Hivatal, hogy három évvel ezelőtt ezt a Kína-kutatást is felvette a stratégiai tekintet témák közé. A tanulmányban megfogalmazott tanulságok és ajánlások mindegyike megszívlelendő – őszintén reméljük, hogy a sok kutató erőfeszítésének eredménye nem csak ez a kötet lesz.

Ha egy mozifilmet nézünk, általában hosszú percekekig pereg a vásznon a stáblista: mindazok neve, akik nélkül nem jöhetett volna létre az adott alkotás. Természetesen így van ez a kutatásokkal is – csak itt jóval kevésbé terjedelmes a névsor, és a munkálatok körül bábáskodók nagy részével sohasem találkozunk a nyilvánosság. Ez a sok szereplőt megmozgató Kína-kutatás a Miniszterelnöki Hivatal és a Magyar Tudományos Akadémia között évről évre megújított stratégiai kutatási együttműködés keretében készült. Az együttműködés motorja a kormány oldaláról az a fáradhatatlan – és a kínai történeket igen komoly figyelemmel kísérő – Szemenyei István, akinek a lelkesedése, agilitása, jókedvű bátorítása nélkül ez a könyv sem született volna meg. Ha már a könyvben nem sikerült helyet találni a nevének, legalább az egyik olvasó hadd mondjon itt köszönetet neki.

Halm Tamás

Botos Katalin (szerk.)

Idősödés és globalizáció

*Nemzetközi pénzügyi
egyensúlytalanság*

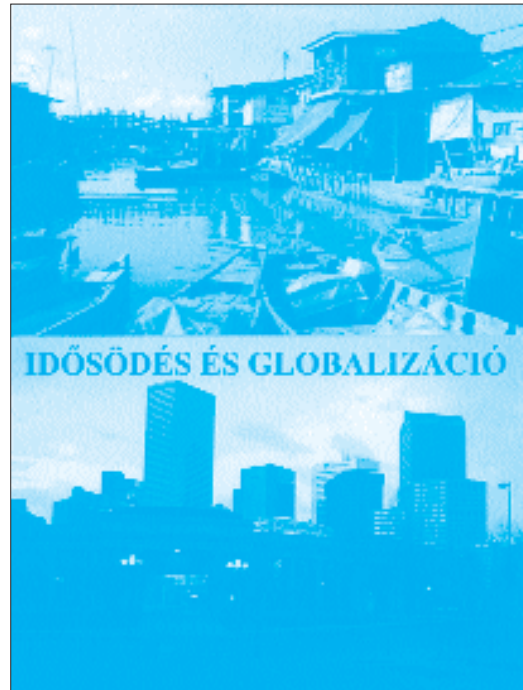
TARSOLY KIADÓ, BUDAPEST, 2009

Botos Katalin és kutatótársai egy különös jelentőséggel bíró témát választottak tanulmánygyűjteményük témájául. A világ lakossága öregszik: egyre többen élnek meg magas életkort és egyre kevesebb gyermeket vállalnak a fiatalok. Ez főként a fejlett világra jellemző, de várható, hogy a feltörekvő országok közül is többen kerülnek hasonló helyzetbe. Mivel a munkaképes korú lakosság aránya csökken, egyre kevesebb embernek kell eltartania a méretében relatíve növekvő nyugdíjas réteget. Az előregedés következményei között az első és leginkább látványos a gyakran akár ötven- vagy százéves múlt-ra visszatekintő nyugdíjrendszerek fenntarthatatlanná válása. Az állami rendszerek deficitessé válnak, így a demográfiai helyzet politikai vetületet vesz fel. Amennyiben emiatt a nyugdíj-jövedelmet tökefedezeti útra terelik, a pénz- és tőkepiacok gyökeres változása várható, és ez sem jelent feltétlenül megoldást a demográfiai kockázatra. Mivel minden ország versenyké-

ességét közvetlenül befolyásolja a bérterhek mértéke, a nyugdíjjárulékok emelése sem problémamentes. Ez a téma szolgáltatja az alapot a könyv számára.

Botos Katalin tanulmánykötete két nagy alfejezetre osztható: a nyugdíjrendszereket összehasonlító részre, valamint egy földrajzi régiókat, illetve országokat elemző részre. A munka globális perspektívából tekint az idősödés jelenségére, majd, mivel a hazai közönséghez szól, Magyarország helyzetét külön is taglalja.

■ A bevezető fejezetet követően az első elemzés kiemeli a nyugdíjrendszer jelentőségét a társadalombiztosítási rendszereken belül és taglalja ezek finanszírozhatóságát a megváltozott demográfiai, munkaerő-piaci szituációban és a globális, országok közötti versenyhelyzetben. A tanulmány kiemelten foglalkozik a család szerepével, amely kulcsszerepet tölt be az előregedés elleni küzdelemben, a nemzetközi tanulságok tükrében. A családok megalakulásá-



nak és fennmaradásának támogatása nemcsak a gyermekvállalási hajlandóságra hat pozitívan, hanem a gyermekek iskolázottságának és ezáltal a későbbi termelékenységének a kulcsa. A megfelelő családi háttér a nők munkavállalási hajlandóságát tudja támogatni, valamint az idősek ellátásában is szerepet tölt be. Ez a gondolatsor a család szerepéről összhangban áll egy, a Világbank honlapján megjelent tanulmány üzenetével: a magas nyugdíjak és a magas tőkepiaci megtakarítások valódi alternatívája lehet a gyermekvállalás (Galasso et. al., 2008). A mai Magyarországon, ahol a kirovó-felosztó nyugdíjak szintje az elöregedési folyamat miatt felülről korlátos, valamint a magas megtakarítások akadályja az alacsony termelékenység, a gyermekvállalás lehet az egyik legfontosabb kiút a demográfiai csapdából.

A hazai elöregedési válság másik kritikus eleme az alacsony munkavállalási hajlandóság. A kötet nemzetközi aspektusban elemzi a munkavállalás (a munka kínálati oldalának) összefüggéseit a munkahelyteremtéssel és az innovációval (a munka keresleti oldalával). Ezek közvetlenül hatnak a munkajövedelemre és emiatt a megtakarítási lehetőségekre, így az időskori jövedelemre is. A kötet további, az elöregedésből fakadó problémaként írja le az egészségügyi kiadások finanszírozhatóságát. Az élettartam kitolódása ugyanis problémát jelent, ha ezzel együtt a betegségben eltöltött évek száma is növekszik. Ezt csak átfogó egészségmegőrzési stratégiával lehet kezelni és finanszírozni. Továbbiakban a tanulmánykötet a globális pénzügyi egyensúlytalanságot taglalja az egyes országok elöregedési helyzetének ismertetése előtt. Mivel a fejezet főként arra fókuszál, hogy Kína finanszírozta az Amerikai Egyesült Államok eladósodását az ezredforduló óta, a fejezet főként a 2008. évben elkezdődött pénzügyi válság megértéséhez szolgáltat alapot. Egy másik szerző tér ki az Európai Unión belüli elöregedési problémákra, amelynek hazánk pénzügyi stabilitására és ezáltal a nyug-

díjcélú megtakarításokra az USA-hoz hasonlóan fontos jelentősége van (Bauer et. al., 2004).

■ A kötet második fele regionális elemzéseket, illetve országtanulmányokat tartalmaz, amely a korábban vázolt problémákat lokális perspektívába helyezi. Kiemelt jelentőségűek a Kelet-Európát elemző részek, hiszen ezeket vagy egyáltalán nem tárgyalják a „globális” (nyugati) összehasonlító elemzések (Clark és Whiteside, 2003; vagy Ebbinghaus, 2006), vagy legfeljebb szemléltetésképp megemlítik (Holzmann és Stiglitz, 2001). Az egyes tanulmányokból lesűrhető, hogy hazánk (és Kelet-Európa) komoly problémákkal küzd. Nem rendelkezik Kínához hasonlóan hatalmas és olcsó termelőkapacitással vagy demográfiai tartalékokkal, mint India; nem export- és termelékenységi bajnok, mint Németország; valamint nincsenek olajból vagy egyéb nyersanyagból tartalékai, mint Oroszországnak. Ezek bármelyike kapaszkodó lehetne az elöregedés hazai kihívásaival szemben is. Ezek hiányában a szerzők is óvatosan fogalmaznak Magyarországgal kapcsolatban. Magyarország számára két konkrét, részletesebben taglalt javaslat fogalmazódik meg a munkában. Az egyik javaslat olyan társadalombiztosítási reformok mellett teszi le a voksát, amelyek demográfiai visszahatást tartalmaznak, azaz a gyermekvállalást és a családbarát politikát ösztönzik. A másik javaslat is ehhez kapcsolódik: a második világháborút követően kialakított német dinamikus nyugdíjrendszer nyomán, valamint *Wilfrid Schreiber* ennél is szolidárisabb tervével összhangban azt hirdeti, hogy a mai Magyarországon egy stabil erkölcsi normákon alapuló társadalom létrehozása és a kirovó-felosztó nyugdíjrendszer megerősítése a legfontosabb feladat. Ez a vélekedés nem ritka – hasonlóan érvel például a hollandiai *Engelen* (2003). Engelen azzal indokolja véleményét, hogy a piacra alapozott nyugdíjrendszerek nem mentesek a demográfiai kockázattól, és a tőkepiaci megoldások hatékonysága, illetve ezek (pénzügyi és morális) kockázata sem

elhanyagolható. Ettől radikálisan eltérő nézetet képvisel az ausztrál Clark Oxfordból, aki szerint „*nincs menekvés a tőke mindenhatósága előtt*” (Clark, 2003, 1340. oldal), és a növekedés fő forrása hazánkban is a fejlődő országokban befektetett tőke hozama lehet. Clark egy 2009 októberében készült interjú során Magyarországra számára a nyugdíjcélú (magán-) megtakarítások erőteljes növelését javasolta, nemcsak az időskori szegénység leküzdésére, hanem a rendelkezésre álló makroszintű megtakarítások csökkenése ellen is. A nyugdíjasok relatív számának növekedése ugyanis a rendelkezésre álló tőke felélését jelenti, ami a vállalatok és a lakosság számára egyaránt problémát fog jelenteni (Börsch-Supan et. al., 2003). A tanulmánykötet fontosabbnak tartja a Schreiber- (és az Engelen-) féle tervet és másodlagos volta miatt nem támogatja, avagy támadja a tőkefedezeti rendszer fontosságát. A könyv inkább kiindulási alapot nyújt az erről való gondolkodáshoz, amiről remélhetőleg további tanulmányok születnek.

■ **Összegezve:** Botos Katalin és szerzőtársai tanulságos olvasmányt állítottak össze hazai kutatók, döntéshozók és érdeklődők számára. Fontos, hogy az előregedésről felmerüljenek további kérdések, és ezeket közösen továbbgondoljuk. A munka alpmű azok számára, akik a közgazdaság-tudomány, politológia vagy akár az orvostudomány, szociológia és a kisebbségek helyzetének jövőjével foglalkoznak. Szinte minden tudományágnál fontos, hogy a hazai társadalom *öregszik*, évről-évre egyre több idős ember vesz körül minket, alig látni gyerekeket. Az idősek nem tudnak megtakarítani, emiatt csökken a vagyon, a bankbetétek és a rendelkezésre álló hazai tőke fogyása várható. Konkrét cselekvési tervre van szükség, és ebben minden hazai döntéshozónak szerepet kell vállalnia. A munkahelyteremtés első lépés, de hosszú távon számos megválaszolatlan kérdés maradt. Harminc- és ötvenéves tervekre van szükség, amelyeket pragmatikusan végre kell hajtanunk.

Burger Csaba

IRODALOM

BAUER, R. CL. – GORDON, L. – DARIUSZ, W. (2004): Economic Geography and European Finance, *European Science Foundation, Scientific Report of the Explanatory Workshop, 16–19 September 2004, Jesus College, Oxford* Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=633962

BÖRSCH-SUPAN, A. (szerk.) (2003): Life-Cycle Savings and Public Policy, *Academic Press, London*

CLARK, L. G. (2003): Pension security in the global economy: markets and national institutions in the 21st century, *Environment and Planning A 2003 Volume 35, pp. 1339–1356*

CLARK, L. G. – WHITESIDE, N. (szerk.) (2003): Pension Security in the 21st Century, *Oxford University Press, New York*

EBBINGHAUS, B. (2006): Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA, *Oxford University Press, Oxford*

ENGELN, E. (2003): The logic of funding European pension restructuring and the dangers of financialisation, *Environment and Planning A 2003, Volume 35, pp. 1357–1372*

GALASSO, V. – GATTI, R. – PROFETA, P. (2008): Investing for the Old Age: Pensions, Children and Savings, *Social Protection & Labor, The World Bank Discussion Papers*, Elérhető: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resource/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0838.pdf>

HOLZMANN, R. – STIGLITZ, J. (2001): New Ideas About Old Age Security, Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century, *The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C.*

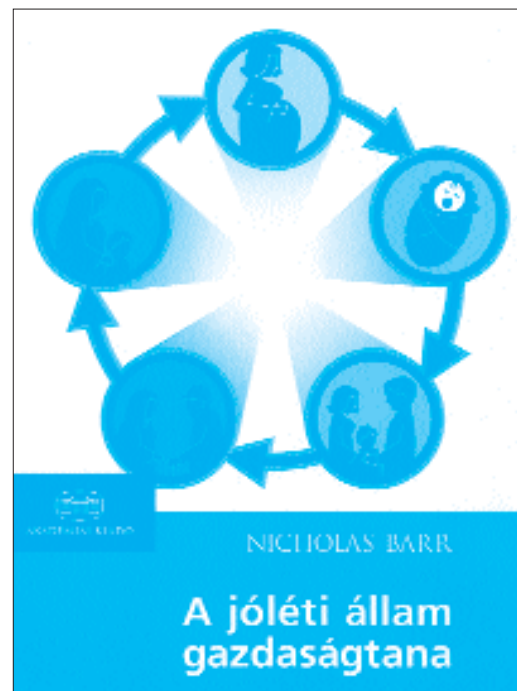
Nicholas Barr

A jóléti állam gazdaságtana

AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST, 2009

A könyv szerzője, *Nicholas Barr* brit közgazdász a London School of Economics professzora. Barr 1990 és 1992 között a Világbank munkatársaként részt vett a Közép- és Kelet-Európára, illetve Oroszországra vonatkozó, jövedelemtranszferekkel és az egészségügy finanszírozásával kapcsolatos tervek kidolgozásában. Brit, kínai és dél-afrikai kormányok tanácsadójaként is dolgozott. *A jóléti állam gazdaságtana* egyik fő műve, amely 1987 óta négy kiadásban is megjelent. A szerző a rendszerváltás idején sok időt töltött Magyarországon. Brit és magyar szakértők együttműködésével 1991 és 2001 között egyebek mellett részt vett a diákhitel koncepciójának kidolgozásában.

A könyv magyar nyelvű fordítása 2009-ben jelent meg. Időszerűsége egyértelmű, hiszen a jóléti állam működése, az állam jóléti funkcióinak köre és érvényesülésének foka – ami a könyv fő témája – manapság nemcsak elméleti, hanem gyakorlati vitakérdés is hazánkban. Fon-



tos segítséget nyújt a felsőoktatás számára, hiszen felépítésénél fogva haszonnal forgatható a felsőoktatás valamennyi szintjén tanuló diákok számára. Értékes olvasmányként szolgálhat az állam működéséről közigazgatási, jogi, szociológiai, valamint üzleti szakembereknek is. A kötet tehát tankönyv és kézikönyv is egyszerre.

A könyv elsősorban angolszász tapasztalatokra épül, bőven foglalkozik Nagy Britannia és az Amerikai Egyesült Államok jóléti államaival (az államok jóléti tevékenységével). A magyar nyelvű kiadáshoz azonban a szerző készített egy előszót, amelyben röviden bemutatja a magyarországi jóléti állam kialakulását és a szociálpolitika magyarországi hátterét is. A kötet értékes kiegészítéseképpen a függelékben a fordító, *Vigvári András* összefoglalót ad a magyar jóléti állam jellemzőiről, amelyben elméleti és gyakorlati kérdésekről egyaránt szó esik.

A szerző kiindulásként egyértelműen amellett foglal állást, hogy a piacgazdaság viszonyai

között is szükség van állami szerepvállalásra, hiszen a jóléti állam létezését nemcsak méltányossági, hanem hatékonysági érvek is alátámasztják. Három fő vonulat határozza meg a könyv egészét: a társadalmi jólét maximalizálásának problematikája (azaz a hatékonyság kérdése), a társadalmi igazságosság, végül pedig a mérés és definiálás problémái.

A könyv három fő részre tagolódik.

■ *Az első rész* a jóléti állam működésének megértéséhez szükséges legfontosabb fogalmakat, elméleti összefüggéseket tekinti át. Lényeges megállapítása, hogy a biztonság alapfeltételeinek és a piaci viszonyok kereteinek kialakítása mellett az állam feladata pusztán azoknak a megsegítése, akik egész életükben szegénységben élnek. Jóléti államra tehát ilyen feltételek között nem is lenne szükség. A gyakorlatban azonban a kockázat és a bizonytalanság miatt – ami a nem tökéletes informáltságból ered – az államnak folyamatosan központi szerepe van. Ilyen körülmények között az állam feladata a szegények segítésén (a jóléti állam „Robin Hood-funkcióján”) túl a biztosítási (a kockázatok ellen védelmet nyújtó) szolgáltatásokra, és a fogyasztás kisimítására („malacpersely-funkció”) is kiterjed.

Az első rész néhány fejezete a brit és az egyesült államokbeli jóléti államok történelmi fejlődését mutatja be, majd az ezt követő fejezetek a jóléti államra vonatkozó elméleti kérdésekkel (a társadalmi igazságosság értelmezésével, az állami beavatkozás közgazdasági elméletével, valamint a kockázatok ellen védelmet nyújtó biztosítások elméletével) foglalkoznak. Az állam feladatának körülhatárolása a különböző elméletekben nagy változatosságot mutat. A libertariánusok számára a legfontosabb cél az egyéni szabadság biztosítása. Ennek megvalósítására a korlátozások nélküli magánpiacok lehetnek alkalmasak. A marxisták ezzel szemben legfontosabb célnak az egyenlőséget tartják, amelynek megvalósítása érdekében az államnak elsődleges szerepet tulajdonítanak.

A harmadik nagy ideológiai irányzat, a liberális elmélet nem egységes a célok tekintetében, de egységes annyiban, hogy a magántulajdont nem önmagában való célnak tekinti, hanem pusztán egy eszköznek a célok eléréséhez.

A könyv első részének zárásaként a szegénység és egyenlőtlenség definiálási és mérési problémáiról esik szó. A szegénység vizsgálata rendkívüli jelentőséggel bír, még sincs egységes álláspont arra vonatkozóan, hogy ki tekinthető szegénynek. A határok megvonásánál meg kell határoznunk, hogy mit tekintünk az elemzés egységének (egyéneket vagy háztartásokat), mi alapján határozzuk meg a szegénységet (kizárólag a jövedelem alapján vagy más tényezőket is figyelembe véve), és milyen időszakra értelmezzük azt. A szegénység koncepciói tekintetében a szerző felhívja a figyelmet az abszolút és a relatív megközelítés eltéréseire, a recenzens véleménye szerint a téma teljes bemutatásához azonban nélkülözhetetlen lenne a szubjektív és a szociálpolitikai szegénységkonceptiók bemutatása is, hiszen a lakosság értékítélete (amit a szubjektív koncepció fejez ki) és a szociális juttatások odaítélése alapjainak meghatározása (a szociálpolitikai koncepció) szintén lényeges megközelítési mód.

A könyv további fejezeteiben az elemzéseknek a jóléti állam különböző területeire való alkalmazását mutatja be a szerző.

■ *A második rész* a pénzbeni juttatásokkal foglalkozik. A szerző a kockázatok elleni biztosítások hatékonyságának azokat a feltételeit fogalmazza meg, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az adott biztosítást a magánszektor nyújtsa. Amennyiben ezek a feltételek nem teljesülnek, akkor a magánszektor helyett az államra hárul a biztosítás nyújtása. Ilyen eset többek között a munkanélküliség esetére szóló biztosítás. E téren nagy probléma az az erkölcsi kockázat, hogy a biztosított személy maga is befolyásolhatja munkanélkülivé válásának, illetve az újbóli munkába állásának valószínűségét. Az öregségi nyugdíjak elemzése kapcsán a

felosztó-kirovó és a tőkefedezeti nyugdíjrendszerek megkülönböztetése bír kiemelt jelentőséggel. Napjainkban komoly problémát jelent a foglalkoztatott népesség csökkenése és a nyugdíjas korosztály létszámának növekedése, mely probléma megoldását sokan a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer kizárólagos bevezetésében látják. Barr elméleti okfejtésében azonban rámutat arra, hogy „a tőkefedezeti és a felosztó-kirovó rendszer között nincs számottevő különbség a demográfiai változások kezelésére vonatkozó képességeiket illetően” (318. oldal). A foglalkoztatott népesség számának csökkenése ugyanis a teljes kibocsátás csökkenéséhez vezet, bármilyen is a nyugdíjrendszer. „A nyugdíjasok fogyasztási céljaira kizárólag a dolgozók által megtermelt, de el nem fogyasztott kibocsátás áll rendelkezésre” (316. oldal) a nyugdíjuk nagyságától függetlenül. Ha tőkefedezeti rendszerben a korábbi megtakarításaik alapján nagyobb összegű nyugdíjjal rendelkeznének, mint amennyit egy felosztó-kirovó rendszer esetében a jelenlegi foglalkoztatott generáció hozzájárulásaiból kapnának, akkor sem tudnának többet fogyasztani, hiszen így egy inflációs folyamat indulna be. A probléma megoldásában a kritikus érték a kibocsátás, vagyis a munkaerő-csökkenés problémája annyiban oldható meg, amennyiben a kínálat csökkenése megakadályozható (például a termelékenység növelésével).

A pénzbeni juttatások fontos körét képezik a szegénység mérséklésének eszközei, a támogatások. A különböző támogatási formák számbavétele és értékelése után a szerző arra a megállapításra jut, hogy „a szegénységi csapda valamely formája nagyrészt elkerülhetetlen” (369. oldal). Ez azt jelenti, hogy az implicit adókulcsok – azaz, hogy egységnyi munkajövedelem megszerzésével hány egység juttatástól esik el az egyén – általában olyan magasak, hogy fontos munkakínálati féket jelentenek és csökkentik a munkavállalási hajlandóságot. Ezt a problémát enyhítheti Barr szerint a juttatá-

sok terén „a rögzített időszakokra történő megállapítás” (362. oldal). Így az igénybevételeli időszak alatt bekövetkező jövedelemnövekedés nem jelenti a juttatás azonnali megszüntetését. A pénzbeni juttatásokkal foglalkozó rész legfontosabb következtetése a fentebb leírtakon túl egyrészt az, hogy „a magán és a közösségi jellegű megoldások közötti választás sokkal inkább technikai, mintsem ideológiai kérdés” (389. oldal).

■ A *harmadik rész* a természetbeni juttatásokkal (az egészségüggyel, valamint a közoktatással és a felsőoktatással) foglalkozik. E területekkel kapcsolatosan először a politikák céljai kerülnek tisztázásra, majd azok a módszerek, amelyek a célok elérését biztosítják. A célok és a kívánatos módszerek ismerete alapján sor kerül a gyakorlatban megtalálható rendszerek értékelésére, majd pedig javaslatok megfogalmazására a rendszerek javításával kapcsolatban. Ez utóbbi elemzéseket a könyv elsősorban az Egyesült Királyság meglévő gyakorlatára vonatkozóan fejti ki.

Az egészségügyi ellátással kapcsolatban a szerző elveti azt a nézetet, miszerint annak előállításáról az államnak kell gondoskodnia. Ugyanakkor az állam finanszírozási szerepvállalása véleménye szerint nélkülözhetetlen, mivel az egészségügyi ellátás a piaci hatékonysághoz és a méltányossághoz szükséges feltételeknek csak minimális mértékben felel meg. A hatékonyság csorbulása többek között a fogyasztók nem tökéletes informáltságából, az externális gazdasági hatásokból, a harmadik fél általi finanszírozásból, valamint az orvosok nem kompetitív magatartásából fakad. Az egészségi állapot vizsgálatok azonban nem szabad elfelejtkeznünk arról, hogy azt az egészségügyi szektoron kívüli tényezők (jövedelem, táplálkozás, egészséges életmód, társadalmi-gazdasági-társadalmi tényezők) is befolyásolják.

A közoktatás és a felsőoktatás tárgyalására a könyvben külön fejezetekben kerül sor, amit az

indokol, hogy – bár a megalapozó gazdasági elmélet a két területnél hasonló – azok az állami szerepvállalás eltérő mértékét indokolják. A közoktatásban – az egészségügyhöz hasonlóan – „a piaci hatékonysághoz szükséges feltételezések közül jó néhány nem teljesül; a legnagyobb problémát a hiányos információk, a nem tökéletes tőkepiacok és az externális hatások jelentik.” (490. oldal) A közoktatásban a szerző okfejtése szerint méltányossági szempontból az állami szerepvállalás azért lényeges, mert az oktatás minősége és a szocioökonómiai státusz között szoros korreláció figyelhető meg. A könyv az iskolarendszer teljesítményének javítását az állami finanszírozás és előállítás kerekei között tartja elképzelhetőnek, vagyis nem ért egyet egy kevert (állami és magán-elemeket is tartalmazó) oktatási rendszer kialakításával. Az egészségügyhöz hasonlóan azonban a közoktatásnál is meg kell jegyeznünk, hogy az iskolai teljesítmények az oktatási rendszeren kívül számos más forrásból (a család anyagi, emberi és társadalmi tőkéje, valamint a természetes, velünk született képességek) is származhatnak.

A felsőoktatásnál a könyv eltérő következtetésre jut: a finanszírozásnak kevert rendszerűnek kellene lennie (vagyis állami és magán-elemeket egyaránt tartalmazónak), a szolgáltatásnyújtásnál pedig a piaci erők nagyobb szerepére lenne szükség. A reformstratégia három lényeges elemét említi a szerző: variábilis és halasztott tandíjak (az egyetemek maguk határozhatják meg a tandíjak nagyságát, és a törlesztés a már végzetek feladata legyen); megfelelő és általános jövedelemfüggő hitelek biztosítása valamennyi hallgató számára; valamint hatékony intézkedések meghozatala a hozzáférés javítása érdekében. A reformok lehetővé tennék az emberi tőkébe való befektetést, és megakadályozhatnák a felsőoktatásban évek óta tapasztalható minőségromlás problémáját, ami fontos hatékonysági érvet

jelent. Mindezek mellett a hitelek a méltányosságot is javíthatják.

■ A könyvről *összességében* elmondható, hogy megalapozottan és részletesen tárgyalja a jóléti államot, az állam legfontosabb jóléti funkcióit. Figyelemre méltó erénye, hogy egy ilyen kényes témát – amit leggyakrabban politikai színezettel tárgyalnak – objektíven vizsgál. A könyv egyik fontos üzenete, hogy jóléti államra szükség van, hiszen az „kezeli a piaci kudarcok legfontosabb problémáit; sokak által támogatott méltányossági célokat teljesít; valamint hozzájárul olyan fontos, átfogóbb célokhoz is, mint például a társadalmi kohézió.” (537. oldal) Témáját napjaink olyan legfontosabb problémáival összefüggésben tárgyalja, mint a globalizáció, a demográfiai változások, a családszerkezet és a foglalkoztatási szerkezet változásának hatásai, és okfejtéseiben sikerrel egyesíti a közgazdasági, szociológiai, jogi és közigazgatási szemléletmódot. Mindezt érdeklődésre tarthat számot valamennyi tudományág képviselői részéről. A magyarázatok érthetőségét segíti, hogy a fogalmak tartalmát az alaptól kezdve fejt ki. Az érthetőséget, a gyors átláthatóságot és a mélyebb megértést segítik az egyes fejezetek végén található rövid összefoglalók, a vitakérdések, a szakirodalmi ajánlók és a könyv végén található fogalomtár. A levezetések kevés matematikai összefüggést tartalmaznak, a lényegi mondani-
való a képletek megértése nélkül is nyomon követhető, ezzel is segítve a könyv minél szélesebb körű hasznosíthatóságát. A bemutatott elméleteket gyakorlati példákkal illusztrálja. Ezek között a recenzens véleménye szerint szerencsésebb lett volna több ország példáját és gyakorlatát is bemutatni, és nem kizárólag az angolszász országokra támaszkodni. Ezt a hiányt bizonyos mértékig pótolja a fordító által készített, Magyarországról szóló említett függelék.

Siposné Nándori Eszter