

Tartalom

SZÁMVEVŐSZÉKI KONFERENCIA – Közpolitikai kihívások az új évtizedben

Közpolitikai kihívások az új évtizedben _____ 403

CSAPODI PÁL: Kihívások a számvevőszéki ellenőrzés előtt,
az ÁSZ tanácsadó szerepe _____ 405

PULAY GYULA: Az állam gazdasági szerepvállalása megújításának
szükségessége _____ 409

KORSZERŰ TERVEZÉSI RENDSZER – ERŐS ÉS HATÉKONY ÁLLAM

BÁGER GUSZTÁV: A nemzetgazdasági tervezés megújításának koncepciója _____ 424

❖HOZZÁSZÓLÁSOK

BECKER PÁL: Távlatoosság, jövőkép-alkotás és tervezés _____ 444

FARAGÓ LÁSZLÓ: A tervezési rendszer korszerűsítésének indokai
és szemléleti alapjai _____ 448

HALM TAMÁS: A nemzetgazdasági tervezés és gazdaságpolitikai környezete _____ 452

PALÓCZ ÉVA: Tervezésünk és az EU követelményei _____ 460

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

VIGVÁRI ANDRÁS: Megtelt-e a konfliktuskonténer? Néhány pénzügyi
szempont a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához _____ 465

❖HOZZÁSZÓLÁSOK

ATKÁRI JÁNOS: A feladatok és források egyensúlyának megteremtése _____ 488

DANKÓ GÉZA – LÓRÁNT ZOLTÁN: Az önkormányzati szabályozással
szembeni kihívások _____ 493

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Meggondolások az önkormányzatok pénzügyi
helyzetéről szóló vitához _____ 500

PÉTERI GÁBOR: Megtelt-e a konfliktuskonténer, avagy merre halad
a konténerszállító? _____ 505

A KÖZSZFÉRA ÉS A GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGE

Az ÁSZKUT és a BCE Versenyképesség Kutató Központ kutatása _____ 511

KOVÁCS ÁRPÁD: A versenyképesség javításának lehetőségei – ahogy
az Állami Számvevőszéknél láttuk _____ 514

❖HOZZÁSZÓLÁSOK

CHIKÁN ATTILA – CZAKÓ ERZSÉBET: A közszféra versenyképessége –
egy kutatás néhány tanulsága _____ 532

KOVÁCS ÁRPÁD: Többoldalú elemzések és tanulságaik – a kötet
tanulmányainak tükrében _____ 537

TÖRÖK ÁDÁM: Hat kérdés és hat válasz a közszféra és a versenyképesség
kapcsolatáról _____ 542

SZEMLE

CSAPODI PÁL – LÉVAI JÁNOS: Merre tart a számvevőszéki ellenőrzés? Nemzetközi kitekintés – „gyorsfénykép”	548
---	-----

TANULMÁNYOK

LENTNER CSABA: A magyar gazdasági válság és válságkezelés néhány történeti és nemzetközi aspektusa	561
MARCZELL KINGA – ROMHÁNYI BALÁZS: Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítására	585
LÓRÁNT ZOLTÁN: Utak és tévutak – tények, adatok a helyi önkormányzati gazdálkodásról	622
SZŰCS JÓZSEF: Az ingatlanalapok helyzete Magyarországon	641
KATONA KLÁRA: A külföldi tőkebefektetések okainak változása Kelet-Közép-Európában	656
GALÁNTAINÉ MÁTÉ ZSUZSANNA: Egy cash flow-alapú társasági adó realitása	674

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

A közpénzügyek nagy kézikönyve (<i>Sivák József</i>)	691
GÁL ZOLTÁN: Pénzügyi piacok a globális térben (<i>Báger Gusztáv</i>)	699

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 közsféra
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), Domokos László, Erdei Tamás (társelnök),
Fazekas Károly, Halm Tamás, Katona Tamás, Kósa Lajos, Kovács Árpád (elnök),
Kupa Mihály, Mészáros Tamás, Nagy Zoltán, Palócz Éva, Parragh László, Pulay Gyula,
Roóz József, Schweitzer Iván, Székely Péter, Terták Elemér, Török Ádám (társelnök),
Varga Mihály, Veress József, Voszka Éva, Warvasovszky Tihamér

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 (szöveggondozó), 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: Bártfai-Mager Andrea ügyvezető igazgató ■ 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

ATKÁRI JÁNOS

önkormányzati igazgató, Pénzügykutató Zrt.

BÁGER GUSZTÁV

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

BECKER PÁL

címzetes egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem
főigazgató, Állami Számvevőszék

CHIKÁN ATTILA

a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja
egyetemi tanár, kutatóközpont igazgató, Budapesti Corvinus Egyetem

CZAKÓ ERZSÉBET PH.D.

egyetemi docens, intézetigazgató, Budapesti Corvinus Egyetem

CSAPODI PÁL PH.D.

címzetes egyetemi docens, Szent István Egyetem
főtitkár, Állami Számvevőszék

DANKÓ GÉZA

irodavezető főtanácsadó, Állami Számvevőszék

FARAGÓ LÁSZLÓ PH.D.

főigazgató-helyettes, MTA Regionális Kutatások Központja

HALM TAMÁS

főtitkár, Gazdasági és Szociális Tanács
főtitkár, Magyar Közgazdasági Társaság

GALÁNTAINÉ MÁTÉ ZSUZSA PH.D.

főiskolai tanár, Modern Üzleti Tudományok Főiskolája

KATONA KLÁRA

intézetvezető egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem

KOVÁCS ÁRPÁD

egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem
elnök, Magyar Közigazgatási Társaság

LENTNER CSABA

tudományos rektorhelyettes, Wekerle Sándor Üzleti Főiskola
habilitált egyetemi magántanár, Kaposvári Egyetem

LÉVAI JÁNOS

az Állami Számvevőszék stratégiai főtanácsadója

LÓRÁNT ZOLTÁN

címzetes egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem
főigazgató, Állami Számvevőszék

MARCZELL KINGA

elemző közgazdász, Költségvetési Tanács titkársága

PALÓCZ ÉVA

vezérigazgató, Kopint-Tárki Zrt.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

a politikatudományok doktora
egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem
igazgató, MTA Regionális Kutatások Központja, Dunántúli Tudományos
Intézet

PÉTERI GÁBOR

a közgazdaság-tudományok kandidátusa
kutatói igazgató, Önkormányzati Fejlesztési Intézet – Nyílt Társadalom
Alapítvány

PULAY GYULA PH.D.

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

ROMHÁNYI BALÁZS

főigazgató, Költségvetési Tanács titkársága

SIVÁK JÓZSEF

a közgazdaság-tudományok kandidátusa
tudományos főmunkatárs, Budapesti Gazdasági Főiskola

SZÚCS JÓZSEF

főosztályvezető-helyettes, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

TÖRÖK ÁDÁM

a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
egyetemi tanár, Pannon Egyetem, Budapesti Műszaki
és Gazdaságtudományi Egyetem
a Költségvetési Tanács tagja
főszerkesztő, Acta Oeconomica

VIGVÁRI ANDRÁS

habilitált egyetemi docens, intézetvezető, Budapesti Gazdasági Főiskola
tudományos tanácsadó, Állami Számvevőszék

Közpolitikai kihívások az új évtizedben

Az Állami Számvevőszék Kutató Intézete (ÁSZKUT) és a Magyar Közgazdasági Társaság 2010. május 10-én *Közpolitikai kihívások az új évtizedben* címmel rendezett konferenciájának célja az volt, hogy megismertesse a szélesebb szakmai nyilvánossággal a közel tíz esztendő ÁSZKUT¹ szakmai tevékenységének a közpolitikák formálásához kapcsolódó metszetét. Az ÁSZKUT kutatási tevékenységének prioritása a közpénzügyi szabályozás korszerűsítése. Ebből a nézőpontból vizsgálja, hogy az állam, illetve egyes alrendszerének működése elősegíti-e a közpénzek hatékony felhasználását. Az ÁSZKUT a múlt év őszén publikált egy kiadványt az állam célszerű gazdasági szerepvállalásáról, és idén áprilisban jelent meg *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok* című tanulmánykötet, amely a Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központjával közösen folytatott multidiszciplináris kutatás eredményeit ismerteti. Ezek mellett két, folyamatban lévő kutatás során készült tanulmány képezte még a konferencia alapanyagát. A tanulmányok ismertetésére és megvitatására a konferencia szervezői nem a klasszikus előadás-konzultációs formát, hanem a tematizált panelbeszélgetések műfaját választották.

■ *Az első panel A nemzetgazdasági tervezés megújításának koncepciója* című tanulmányt vi-

tatta meg, amelynek során a panel tagjai² azt járták körül, hogyan lehet a tervezési rendszert korszerűsíteni, hogy az elősegítse az erős és hatékony állam kiépítését.

■ *A második panelvita* alapját az önkormányzatok pénzügyi helyzetét elemző ÁSZKUT-tanulmány képezte. Sokatmondó a panelvita témamegjelölése is: Megtelt-e a konfliktuskonténer? A kérdésfeltevés arra utal, hogy az elmúlt két évtizedben a helyi önkormányzatok számos, nehezen megoldható közfeladatnak lettek a címzettjei, de anélkül, hogy ezek megfelelő színvonalú teljesítéséhez szükséges erőforrásokat megkapták volna. A panelvita tagjai³ arra a kérdésre keresték a választ, hogy vannak-e még gazdálkodási, pénzügyi tartalékok az önkormányzati rendszerben, vagy a helyzet csak az önkormányzati szabályozás gyökeres átalakítása révén javítható meg.

■ *A harmadik panel résztvevői*⁴ az ÁSZKUT és a Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központjának tanulmánykötete alapján a közszférának a gazdaság versenyképességére gyakorolt hatását vitatták meg, keresve annak a lehetőségét, hogy ez a hatás minél pozitívabb legyen.

A *Pénzügyi Szemle* most arra vállalkozik, hogy a konferencia üzeneteit minél teljesebben eljuttassa azokhoz is, akik a rendezvényen nem tud-

tak személyesen részt venni. Ezért nemcsak egy rövid összefoglalót készítettünk, hanem szerkesztett változatban közöljük a konferencia két nyitó előadását, valamint az első két panelbeszélgetés vitaindítóját. A harmadik panelvita háttérét *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok* című tanulmánykötet adta, amely az ÁSZ honlapjáról letölthető. Ezért itt csak röviden bemutatjuk a kötet egyes tanulmányait, és ízelítőül közöljük Kovács Árpádnak, az ÁSZ korábbi elnökének az írását, amelyet Báger Gusztávval, az ÁSZKUT korábbi főigazgatójával közösen írt – a kötetben megjelent – tanulmány alapján összefoglalja az ÁSZ ellenőrzései és tanácsadó tevékenysége alapján kirajzolódó főbb korszerősítő javaslatokat.

A konferenciát előbbé tette, hogy a felkért szakemberek korreferátumok helyett panelbeszélgetés keretében járták körül a tanulmányok legfontosabb kérdésköreit. Írásban egy ilyen pezsgő vitát nehéz visszaadni. Ezért arra kértük

a paneltagokat, hogy hozzászólásaikat bocsásák szerkesztőségünk rendelkezésére. Voltak, akik valamennyi elhangzott kérdésre leírták tömör válaszaikat, mások egy-egy kérdéskört fejtek ki bővebben. Ez lehetővé tette, hogy a paneltagok rövid, de sokszínű írásainak közzétételével ne csak a vita tartalmát, hanem hangulatát is érzékeltetni tudjuk.

Természetesen egy ilyen konferencia megrendezése nem öncél. Az ÁSZKUT tanulmányainak bemutatásával és szakmai vitájával az Állami Számvevőszék és az ÁSZKUT vezetése azoknak kívánt segítséget adni, akik a következő években, évtizedben a közpolitikai döntéseket nemzetgazdasági szinten vagy az egyes önkormányzatok szintjén előkészítik. Szerkesztőségünk is abban a reményben szenteli folyóiratunk e számának meghatározó részét a konferencia üzeneteinek ismertetésére, hogy azok a szakemberek még szélesebb köréhez eljuthassanak, és így hozzájáruljanak a közpolitikák eredményesebb formálásához és megvalósításához.

JEGYZETEK

¹ Az intézet 2001. január 1. és 2008. december 31. között Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (FEMI) néven működött.

² Palócz Éva vezérigazgató, TÁRKI-KOPINT; Halm Tamás főtiszt, Gazdasági és Szociális Tanács; Faragó László főigazgató-helyettes, MTA RKK; Becker Pál főigazgató, ÁSZ; moderátor: Báger Gusztáv tudományos tanácsadó, ÁSZKUT

³ Pálné Kovács Ilona egyetemi tanár, igazgató, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet; Péteri Gábor,

Önkormányzati Fejlesztési Intézet (Nyílt Társadalom Alapítvány); Atkári János önkormányzati igazgató, Pénzügykutató Rt.; Lóránt Zoltán főigazgató ÁSZ; moderátor: Vigvári András, tudományos tanácsadó, ÁSZKUT

⁴ Kovács Árpád, egyetemi tanár, az MKT elnöke; Czakó Erzsébet igazgató, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet; Török Ádám akadémikus, egyetemi tanár, a Költségvetési Tanács tagja; Vértés András elnök, GKI; moderátor: Pulay Gyula főigazgató, ÁSZKUT

Csapodi Pál

Kihívások a számvevőszéki ellenőrzés előtt, az ÁSZ tanácsadó szerepe

Konferenciánk bevezetéseként azokról az ismert kihívásokról szeretnék röviden szólni, amelyek a számvevőszéki ellenőrzést, a kapcsolódó kutatási tevékenységet és a tanácsadói szerep tartalmát is meghatározóan befolyásolják.

Az Állami Számvevőszék – stratégiai dokumentumaiban megfogalmazott – küldetése (missziója) a közpénzügyi folyamatok átláthatóságának, a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodás elszámoltathatóságának erősítése, az államháztartás biztonságos, kiegyensúlyozott működésének szolgálata. A számvevőszéki ellenőrzés támogatja, segíti az Országgyűlést költségvetési jogának gyakorlásában, törvényhozási és ellenőrzési funkciójának ellátásában.

E küldetés beteljesítése érdekében a számvevőszék – alapfeladata, az ellenőrzési tevékenység mellett, egyben azzal összhangban – az elmúlt években fejlesztette tanácsadó tevékenységét, fokozta az államháztartás egyes kulcsterületeire, feszültségpontjaira irányuló elemző-értékelő tevékenységét, hozzájárult az államreform keretében folyó kutató-elemző munkához, közreműködött és közreműködik ma is a különböző állami korrupcióellenes bizottságok tevékenységében.

A főként a törvényhozás tagjainak munkáját segíteni hivatott kutatási-tanácsadói tevékenység bázisát a számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során felgyülemlett gazdag tapasztala-

tok képezik. E tudásanyag célzott hasznosítása érdekében hozta létre 2001-ben az Állami Számvevőszék elnöke az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetét, amely 2009. január 1-jétől az ÁSZ Kutató Intézete néven működik. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatainak hasznosításával és a legújabb hazai és nemzetközi kutatási eredmények felhasználásával az elmúlt közel 10 évben az intézet évente 4-5 nagyobb lélegzetű értékelő tanulmányt készített. Kutatási tevékenységével szorosan kapcsolódott az ÁSZ stratégia tanácsadásra vonatkozó célkitűzéseihez.

A tanulmányok a gazdaság egy-egy területének (például fekvőbeteg-ellátás, környezetvédelem, felnőttképzés) működését elemezték, meghatározó gazdasági folyamatokat (például kutatás-fejlesztés, privatizáció) vettek górcső alá. A magyar közpénzügyek állapota és az arra figyelemmel kialakított számvevőszéki stratégia egyaránt azt indokolta, hogy *a kutatási-tanácsadási tevékenység prioritása a közpénzügyi szabályozás legyen. E munkának az első mérföldköve volt a közpénzügyi szabályozás téziseinek kidolgozása.* A dokumentumot az ÁSZ elnöke 2007 áprilisában nyújtotta be az Országgyűlés részére. Azt még abban a hónapban a költségvetési bizottság megtárgyalta. Az Országgyűlés 41/2007 (V. 23.) számú határozatában elismerését fejezte ki, és felkérte a kormányt, hogy a téziseket az államháztartás megreformálása során

hasznosítsa. A tézisekhez kapcsolódóan az utóbbi három évben az intézetben több, az államháztartás, a közpénzügyek átfogó korszerűsítését megalapozó tanulmány született.

Rá kell mutatnom arra, hogy *a tanácsadás eredményeként napvilágot látó értékelések, tanulmányok hangsúlyozottan nem számvetőségi ellenőrzési jelentések*. Ugyanakkor az elemzések nagymértékben támaszkodnak az ellenőrzések eredményeire. Azokat különböző kritériumok szerint rendszerezik, súlypontozzák és összekapcsolják különböző szakirodalmi közlésekkel, kutatási eredményekkel.

Kutatási eredményeinket kiadványok formájában több száz példányban eljuttattuk az Országgyűlés tisztségviselőinek, az érintett kormányzati szerveknek és szakmai műhelyeknek. A tanulmányok nyilvánosak, azok az ÁSZ honlapjáról ingyenesen letölthetők.

Napjaink gazdasági világválsága megtörte az államháztartás már-már kibontakozó konszolidációs folyamatát és ismételten felszínre hozta, hogy az elmúlt két évtized gazdaság- és költségvetési politikája nem volt eléggé következetes, nem tudta útját állni a költségvetés túlköltekezésének. A kibontakozáshoz a hatékonysági és versenyképességi problémákat okozó strukturális gyengeségeket is fokozatosan ki kell küszöbölni, ami az államháztartás és azon belül a nagy közösségi ellátórendszerek reformléptékű modernizálása nélkül elképzelhetetlen. A feladat nagyságrendjéből és sokrétűségéből kiindulva e feladatok megoldása, az átalakítás csak fokozatos, széles körű és sokszintű lehet.

Országunk ma új alkalmazkodási feladatok előtt áll. A korábban csak célállapotokban és megszorításokban gondolkodó megközelítésmódokat dinamikus, a változások befogadására képes modellekkel kell felváltani. *Ennek során olyan, a gazdasági és társadalmi fejlődést harmonizálni, gyorsítani képes tényezőkre is támaszkodnunk kell,* mint például az együttműködés, az új partneri viszonyok, a korszerű közigazga-

tás, a minőségi jogalkotás és következetes jogalkalmazás.

A közpénzügyek szabályozásának megújítása kettős célt szolgál. Közvetlen célja egy olyan szabályrendszer kialakítása, intézményrendszer létrehozása, technikai megoldások megtalálása, amelyek mind a nemzetgazdaság, mind az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást, valamint figyelembe veszik a felmerülő kockázatokat. A végső cél az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működésével, a pénzügyi egyensúly közelítésével, majd megteremtésével, ezen keresztül a magyar államháztartás iránti bizalom visszaszerzésével, erősítésével a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei is jelentősen javuljanak.

Újragondolást érdemel a közpénzek tervezésével, gazdálkodási és beszámolási folyamatának és ellenőrzésével kapcsolatos szabályozás is. Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek. Különösen fontos a teljesítményorientáltság elvének már a tervezés során történő érvényesítése, hiszen a gazdálkodás eme mozzanata döntően determinálja a gazdálkodás többi folyamatát.

Az elmondottakból látszik tehát, hogy *a közpénzügyi szabályozás korszerűsítése* nem szűkíthető le az államháztartás működésével kapcsolatos néhány jogszabály módosítására, hanem ez a feladatsor *az állami szerepvállalás modelljének meghatározásától kezdve a közigazgatás versenyképesebbé tételéig számos* – egymással kölcsönhatásban álló – *feladatot foglal magában*. Ezért az ÁSZ tanácsadási – és az azt szolgáló kutatási – tevékenysége is szükségképpen számos témakört érint. Évek óta szorgalmazzuk például a közfeladatok egyértelmű meghatározását, az államháztartás információs rendszerének megújítását, átlátható és mérhető célrend-

szerek kialakítását a közpénzek elköltésére. Így jutunk el tehát konferenciánk tárgyához, az új évtized közpolitikai kihívásaihoz.

A konferencia közvetlen célja az, hogy megismertesse a szakmai közvéleményt és a közpénzügyi szabályozás formálásában érdekelt kollégákat az ÁSZ Kutató Intézetének tevékenységével, közelebbről és egészen konkrétan az intézetnek (és a vele együttműködő műhelyeknek) három tanulmányával. A megismertetés azonban nem öncél. A konferencia valódi célja az, hogy tanulmányainkkal és azok értő megvitatásával hozzájáruljunk a közpolitikák megalapozottságának növeléséhez.

Az ÁSZ Kutató Intézete a múlt év őszén jelentetett meg egy kiadványt az állam célszerű gazdasági szerepvállalásáról. A tanulmánynak az elmúlt 20 év magyar gazdaságpolitikáját elemző része rámutat arra, hogy az egyik legnagyobb gondot a modellválasztás elmaradása jelentette: a szociális piacgazdaság kiépítésének szándéka és az erőltetett liberalizáció nehezen fért össze egymással, és végül is egy duális gazdaságot és egy nagy terjedelmű, kevésbé hatékony közszférát eredményezett. Ebből adódóan a közpolitika-alkotással szembeni legnagyobb kihívás egy reális és a társadalom nagy részét mozgósítani képes jövőkép felrajzolása lehet.

■ Ezzel már el is érkeztünk konferenciánk első témájához, a nemzetgazdasági tervezéshez. Mi indokolja szükségességét? Mi lehet a szerepe? Hogyan lehet a mai széttöredezett tervezési rendszert úgy átalakítani, hogy az Magyarország társadalmi-gazdasági kibontakozását szolgálja? Hogyan kapcsolhatók össze a nemzetgazdasági és a regionális tervek, hogyan tehető tervszerűbbé az egyes települések fejlődése?

■ Ez utóbbi kérdések már átvezetnek konferenciánk második paneljéhez, amely az önkormányzatok pénzügyi helyzetét elemzi. Az Állami Számvevőszék és Kutató Intézete folyamatosan jelzi, hogy az önkormányzatokat érin-

tő pénzügyi-költségvetési szabályozás megérett a változtatásokra. Az ehhez szükséges kétharmados törvények meghozatala ma politikailag lényegesen könnyebbé vált. Ezért különösen fontos e döntések körültekintő szakmai megalapozása, amelyhez a tanulmány és annak vitája – reményeink szerint – jelentősen hozzájárulhat.

■ Nagy kérdés, hogy a közpolitikák alakításával hogyan tehető versenyképesebbé a magyar gazdaság. Ezt a kérdést már 2005 végén megfogalmaztuk, amikor intézetünk a Corvinus Egyetem Versenyképességi Kutató Központjával együttműködési szerződést kötött a közszféra és a gazdaság versenyképessége kapcsolatának kutatására. A kutatás első eredményeit 2007-ben közkinccsé tettük. Az idén áprilisban megjelent második tanulmánykötet többféle megközelítésben és módszerrel tárja fel ezt az összefüggés rendszert és fogalmazza meg a szükséges javaslatokat. Nem akarom előre leléni a poént. Annyit azonban elmondhatok, hogy a kutatás révén egyértelműen azonosítani lehetett azokat a területeket, ahol a leginkább szükség van változtatásokra a magyar gazdaság versenyképességének fokozása érdekében.

■ Az ÁSZ Kutató Intézet tanulmányai mellett a számvevőszék tanácsadási tevékenységének egy másik terméke, a Pénzügyi Szemle. A fél évszázados hagyományokkal rendelkező s immár angol nyelven is tanulmányozható közpénzügyi szakfolyóirat kiadásának gondozását 2005 ősztől kezdve végzi az Állami Számvevőszék. A Pénzügyi Szemle következő – ősszel megjelenő – számát e konferenciának szenteljük, azaz közreadjuk a konferencián elhangzó előadásokat és a panelvitákon képviselt véleményeket szerkesztett változatban.

Abban a reményben nyitom meg ezt a konferenciát, hogy az nemcsak a résztvevők számára ad majd hasznos és újszerű ismereteket, hanem az itt elhangzó javaslatok egy része beépülhet a közpolitika alakításának folyamatába is.

IRODALOM

BÁGER G. et comp. (2010): A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok, *ÁSZ Kutató Intézete, április 1–178. oldal*

CSAPODI P. (2007): A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, *Pénzügyi szemle, 2. szám, 324–334. oldal*

CSAPODI P. (2009): A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében, *Pénzügyi Szemle, 1. szám, 136–151. oldal*

CSAPODI P. (2009): A közpénzügyek törvényi szabályozása, a közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana, *Szent István Egyetem, Gödöllő, doktori (PhD-) értekezés*

Tisztelt Szerző!

Megköszönjük, hogy publikációjával hozzájárul megújuló szakfolyóiratunk céljainak valóra váltásához. Szíves figyelmébe ajánljuk a kéziratok megjelenésére vonatkozó elvárásainkat.

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 tartalmazza

- a szerző(k) nevét (külföldieknél a vezetéknev után, vesszővel elválasztva, a keresztnévnek 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 megjelenés 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 folyamatosan 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 köztlenül a táblázatok, ábrák alatt kérjük elhelyezni.

Tisztelt Szerző! Szíveskedjen közölni foglalkozását, munkahelyét, esetleg beosztását, tudományos fokozatát és olyan további szakmai-tudományos jellegű ténykedését, tisztségét, amelyek megjelentetését igényli az e számunk szerzői című összeállításban.

A publikációkat e-mailen, Word-fájlban tudjuk fogadni.

Pulay Gyula

Az állam gazdasági szerepvállalása megújításának szükségessége

Az ÁSZKUT kutatásainak néhány fontos tanulsága

Az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének (a továbbiakban: Intézet)¹ egyik legfontosabb kutatási területe a közpénzügyi rendszer hatékonysága és tágabb értelemben a közszféra működésének eredményessége. Ezért kutatásaink során újra és újra fel kellett tennünk a kérdést: az állam, illetve a közszféra egésze mennyire képes hozzájárulni a gazdasági szféra és ezen keresztül az ország versenyképességének javításához? Bevezető tanulmányomban az intézet közel 10 éves kutatómunkájának azokat az eredményeit szeretném kiemelni, amelyek megpróbáltak választ adni erre a kérdésre.

Elsőként a Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központjával közösen folytatott multidiszciplináris kutatásainkat szeretném megemlíteni, amelynek során a közszféra és a versenyszféra versenyképessége közötti összefüggések feltárására törekedtünk. A 2005-ben megkezdett kutatás eredményeit a 2007-ben közzétett, valamint a 2010 májusában megjelent kiadványok² tanulmányai részletesen ismertetik. E kutatás, kiegészítve az Intézetben folyó, hasonló témájú kutatások eredményeivel a közpolitikák továbbfejlesztése szempontjából fontos tanulságokkal szolgált.³

Az első és talán legfontosabb tanulság, hogy a témakör többoldalú és kutatás-mód-

szertani szempontból sokféle – nemzetközi versenyképességi rangsorok összehasonlító értékelése, kérdőíves felmérések vállalatoknál, önkormányzatoknál, civil szervezetek körében, mélyinterjúk, statisztikai adatokon alapuló nemzetközi összehasonlító elemzések, számvevőszéki ellenőrzési jelentések feldolgozása – vizsgálata alapján nagyon hasonló eredményekhez jutottunk: a különböző megközelítéssel végzett elemzések egymást sok szempontból erősítő következtetésekhez vezettek. Ennek szemléltetésére egymás mellé állítjuk azokat a területeket, amelyeket a vállalati kérdőíves felmérések során a megkérdezettek a legproblémásabbnak ítélték (lásd 1. táblázat), valamint azokat az indikátorokat, amelyeknél Magyarország az elmúlt években a leggyengébb értékeket érte el a nemzetközi versenyképességi rangsorokban (lásd 2., 3. táblázat). A hasonlóság szembeszökő.

A három „feketelista” alapján megjelölhetjük azt a néhány területet, ahol a legsürgősebb és legmélyrehatóbb változtatásokra lenne szükség. A 4. táblázatban kisebb összevonásokkal azokat a területeket tüntettük fel, amelyek – hasonló elnevezéssel – a három negatív rangsor közül legalább kettőben „előkelő helyen” szerepelnek.

1. táblázat

**A MEGKÉRDEZETT VÁLLALATOK ÁLTAL VERSENYKÉPESSÉGÜK SZEMPONTJÁBÓL
A LEGINKÁBB PROBLÉMÁSNAK ÍTÉLT TERÜLETEK**

Sorszám	Terület	Átlag
1.	Adószabályozás (mértéke, szerkezete, átláthatósága)	6,48
2.	Korrupció	6,27
3.	Oktatási rendszer hatékonysága	6,25
4.	Állami gazdaságpolitika hatása	6,22
5.	Feketegazdaság	6,19
6.	Állami elvonás mértéke	6,17
7.	Államigazgatás, közintézmények etikai színvonala	6,05
8.	K+F-kiadások mértéke	5,92
9.	Politikai élet hatása	5,91

2. táblázat

**A KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG LEGINKÁBB KEDVEZŐTLEN INDIKÁTORAI 2005–2008-BAN
AZ IMD VERSENYKÉPESSÉGI RANGSORÁBAN⁴**

Sorszám	Indikátorok	Helyezése négy év átlagában
1.	Szja rátája	54.
2.	Költségvetési deficit	51.
3.	Költségvetési kiadás nagysága	51.
4.	Munkaadói tb-járulék nagysága	50.
5.	MNB politikájának hatása a fejlődésre	46.
6.	Transzparencia	45.
7.	Kormányzat külső adóssága	43.
8.	Politikai instabilitás kockázata	43.
9.	Feketegazdaság	42.
10.	Korrupció	35.
11.	Kormány politikájának konzisztenciája	30.

3. táblázat

**A KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG TÍZ LEGINKÁBB KEDVEZŐTLEN INDIKÁTORA 2008-BAN
A VILÁGGAZDASÁGI FÓRUM GCI SZERINTI RANGSORÁBAN⁵**

Sorszám	Indikátorok	2008. évi helyezés
1.	Adózás mértéke és hatása	133
2.	Költségvetési deficit	123
3.	Kormányzati döntéshozatal átláthatósága	117
4.	Technikailag korszerű termékek közbeszerzése	116
5.	Államadósság	110
6.	Teljes adórátája	105
7.	Alkalmazottak képzése	101
8.	Politikusok iránti közbizalom	94
9.	Oktatási rendszer minősége	87
10.	Vállalati K+F-kiadások	83

**MAGYARORSZÁG VERSENYKÉPESSÉGÉNEK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN
A LEGSÜRGŐSEBBEN JAVÍTANDÓ TERÜLETEK**

Sorszám	Terület
1.	A közterhek mértéke, szerkezete, a szabályozás átláthatósága, instabilitása
2.	Az államháztartási hiány és az államadósság mértéke
3.	A politikai (kormányzati) döntéshozatal átláthatatlansága, inkonzisztenciája
4.	Az oktatási rendszer hatékonysága
5.	Korrupció, feketegazdaság
6.	K+F-kiadások elégtelensége, rossz szerkezete

AZ ÜZLETI KÖRNYEZET JAVÍTÁSA

A kutatás a diagnózis mellett a terápia célszerű módjára és néhány elemére is rávilágított. Azt a jól ismert tételt erősítette meg, hogy *a vállalkozásoknak versenyképességük javításához leginkább stabil üzleti környezetre van szükségük* és arra, hogy a fejlődésükhöz szükséges erőforrásokhoz komoly akadályok nélkül hozzájussanak. Ezen belül javaslatainkat két célterületre vonatkozóan foglaljuk össze:

- a humán tőke, a humán erőforrás fejlesztése és kiaknázása;
- a tudományos eredmények és a technológia diffúziójának elősegítése.

A humán tőke, a humán erőforrás fejlesztése és kiaknázása célterületen a vállalati felmérés szerint a szakismeretekhez való hozzáférést nagymértékben akadályozza, hogy az oktatási rendszer három eleme: a szakmunkásképzés, a felsőoktatás és az üzleti képzés rendszerszerű működése megbomlott, az oktatás és képzés színvonala visszaesett, s így több területen nem vagy csak hiányosan történik a piaci igények ki-elégítése.

A vállalati kérdőíves felmérés alapján is nyilvánvaló, hogy *a gazdálkodó szervezetek versenyképes működését leginkább a szakmunkásképzés rendszere hátráltatja*. E téren sürgős korszerűsítésre lenne szükség. A felsőoktatás jó, az alapfokú és középfokú oktatás közepes értékelést kapott. A felmérés adataink alapján úgy látszik,

hogy az e területeken jelentkező hiányosságok közvetlenül még nem gyengítik a vállalatok versenyképességét.

Tanulmányosak viszont az üzleti képzés minőségéről kapott vélemények. A kapott átlagérték (3,89) jó megítélést mutat. Ugyanakkora az üzleti képzés minőségével való elégedettség egyenes arányban nő a vállalat méretével. Elmondható, hogy a mikrocégek nehezen jutnak igényeiknek megfelelő üzleti képzésben részesült munkavállalókhoz, illetve munkavállalók a kisvállalkozásokban hasznosítható üzleti képzéshez. *A korszerű üzleti ismeretek hiánya viszont az egyik komoly oka lehet annak, hogy a magyar mikro- és kisvállalkozások nem fejlődnek elég dinamikusán*. A nagy- és közepes vállalatok üzleti képzési igényét a piaci kínálat ki tudja elégíteni, szükség lenne azonban állami intézkedésekre annak előmozdítására, hogy a mikro- és kisvállalkozások elérhető áron hozzájussanak a szükségleteiknek megfelelő üzleti képzéshez. Az Európai Unió támogatásával megvalósuló programok ehhez jó kereteket nyújtanak.

A szakképzett munkaerő rendelkezésre állásával kapcsolatos válaszokban nagyon jól azonosíthatók a kritikus területek. A legrosszabb a helyzet a szakmunkásoknál, de a felsőfokú szakemberképzéssel sem elégedettek a vállalkozások. Érdekes módon a külföldi többségű vállalkozások más tulajdonosi formákhoz képest elégedetlenebbek a felsőoktatással és a diplomásokkal, sőt az oktatási rendszer egészével is.

Mindez arra utalhat, hogy magasabb bérszínvonaluknál fogva magukhoz tudják vonzani a legfelkészültebb fiatalokat. *Következésképpen a munkaerő-utánpótlás hiányos képzettsége elsősorban a munkaerőpiacon kevésbé versenyképes (alacsonyabb bért és juttatásokat kínálnak) kisvállalkozásokat sújtja.* Ezáltal hátrányaik súlyosbodnak.

A munkaerőpiac szabályozásának értékelésével kapcsolatban ki kell emelni, hogy a gazdálkodó szervezetek kevésbé elégedettek a munkanélküliek támogatási rendszerével, mint a foglalkoztatási szabályokkal. A munkaerő felvételére, elbocsátására, a minimálbérre stb. vonatkozó törvényeket, előírásokat a vállalkozások nem tekintik az üzleti élet hátráltató tényezőjének (3,32 az átlag). Viszont a kkv-k komoly problémákat érzékelnek a munkanélküliek támogatási rendszerében (2,78 az átlag). Itt ismét azt feltételezzük, hogy a kisebb cégek alacsonyabb bérszínvonala nem elég vonzó munkanélküliek részére, ezért nem érdemes „lemondaniuk” az álláskeresési támogatásról.

Idekapcsolódik Intézetünknek az a kutatása, amelyet a 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak feltárása érdekében végeztünk.⁶ Tanulmányunkban kimutattuk, hogy a fiatal korosztályok foglalkoztatási színvonalának 2003 és 2007 között tapasztalt nagyarányú mérséklődése – a beiskolázási arányok növekedése mellett – a fiatalok romló elhelyezkedési lehetőségeinek következménye. A közoktatási rendszerből lemorzsolódás, illetve továbbtanulásra való alkalmatlanság miatt *egyre több fiatal lép be a munkaerőpiacra használható képzettség és a munkavállaláshoz szükséges kompetenciák nélkül.* Megfelelő alapok nélkül őket a foglalkoztatáspolitikai eszközök segítségével is nagyon nehéz munkához juttatni. Jelentős mértékben emelkedett a középfokú végzettségű pályakezdő munkanélküliek száma is. *A globális pénzügyi válság miatt foglalkoztatási sokk még nyilvánvalóbbá tette a fiatalok gyenge munkaerőpiaci versenyképességét:* a 2008 III. negyedévében

7,7 százalékos magyar munkanélküliségi ráta 2009 IV. negyedévére 10,5 százalékra emelkedett, ugyanebben az időszakban a fiatalok (15–24 évesek) munkanélküliségi rátája 6,9 százalékkal, 27,7 százalékra nőtt.⁷

Tanulmányunkban felhívtuk a figyelmet arra az eddig keveset elemzett jelenségre, hogy a felsőfokú képzésbe beiskolázott fiatalok körülbőlül egyharmada nem szerez diplomát, azaz középfokú végzettséggel lép be a munkaerőpiacra. Az adatok arra utalnak, hogy *a fiatalok munkanélküliségének növekedése igen nagymértékben a nem megfelelő szakképzettségüknek a következménye.*

Ebben a helyzetben különösen jelentősége lenne annak, hogy a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei⁸ eredményesen segítsék a munkanélküliek tartós elhelyezkedését. Az aktív eszközök azonban ezt a funkciót csak igen részlegesen töltik be. 2006-ban a különféle foglalkoztatást elősegítő programokba belépők 46,6 százaléka a csak átmeneti foglalkoztatást jelentő közhasznú munkán vett részt. Ebben a számban nincsenek benne az ugyancsak átmeneti munkalehetőséget jelentő közcélú, illetve közmunkán foglalkoztattak. Azóta az „Út a munkához” program beindításával még tovább emelkedett azoknak a tartósan munkanélküli személyeknek a száma, akik támogatott, átmeneti jellegű foglalkoztatás révén jutnak ideig-óráig munkalehetőséghez (2006-ban 66 403 vettek részt közhasznú foglalkoztatásban, 2009-ben közhasznú és közcélú foglalkoztatásba bekapcsolódók száma összesen 123 854 fő volt).⁹

Az alacsonyabb iskolai végzettséggel és ennek következtében rosszabb munkaerő-piaci pozícióval rendelkező munkanélküliek alulreprezentáltak az elhelyezkedést valóban segítő aktív foglalkoztatási eszközökkel támogatott munkanélküliek között, illetve felülreprezentáltak a csak átmeneti foglalkoztatást biztosító közhasznú munkánál. A munkanélküliek igen jelentős részének alacsony a foglalkoztathatósága, azaz többek között alacsony iskolai vég-

zettsége, nem megfelelő szakképzettsége, gyenge mobilitási képessége, egészségi-életvezetési problémái miatt a nyílt munkaerőpiacon nem tud tartósan elhelyezkedni. A probléma rövid távú orvoslása érdekében *a magyar foglalkoztatáspolitikai nemzetközi összehasonlításban kiugróan magas összegeket költ a különféle átmeneti közfoglalkoztatási formák támogatására. Ezek az érintettek tartós foglalkoztathatósága szempontjából rendkívül gyenge hatékonyságúak¹⁰, ugyanakkor forrásokat vonnak el a jobb hatékonyságú aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozásától.*

A humán tőke, a humán erőforrás vállalatokon belüli fejlesztése és kiaknázása területén – a szakismeretekhez való hozzáféréstől fentebb elmondottak kiegészítéseképpen – az állami gazdaságszervező tevékenység számára napjaink egyik legnagyobb kihívása az oktatás és a munkaerőpiac jobb összhangjának megteremtése. *E feladat megoldásához az ismeretszerzés, képesség- és készségfejlesztés, valamint tudáskonvertálás feltételeinek kompetenciaalapon történő előrelátó biztosítására van szükség.*

A gazdasági versenyképesség javítása végett *jelentős állami feladat az egész életen át tartó tanulás komplex fejlesztési kereteinek további kibővítése is és ezáltal magasabb szintű tudást és ismereteket elérni. Intézetünk ezzel kapcsolatos tanulmányának¹¹ megállapításai közül kiemelendő, hogy*

- az egész életen át tartó tanulásban a magyar 25–64 éves népesség mindössze 3,1 százaléka vesz részt, szemben az EU-25-ök 9,6 százalékos átlagával;
- a képzésben alulreprezentáltak a hátrányos helyzetben lévők, akiknek a legnagyobb szükségük lenne kompetenciáik fejlesztésére. A legfeljebb nyolc általánost végzetek részaránya a munkaerő-piaci képzésben 25 százalék, szemben az álláskeresőkön belüli 42 százalékos arányával;
- a felnőttképzésen belül a szakképzés és a szakmai továbbképzés a meghatározó.

A gyakorlatban kevés az úgynevezett „általános” célú felnőttképzés, jöllehet ezek a képzési formák lennének képesek pótolni az alapképzettségbeli hiányokat, ami előfeltétele lenne a társadalmi hátrányok mérséklésének;

- a képzési kínálat nem alkalmazkodik elég rugalmasan a kereslet változásához.

A tudományos eredmények és a technológia diffúziójának elősegítése érdekében nagy előrelépésre van szükség Magyarországon. Ezt a tanulmánykötet három tanulmánya is megerősíti. A nemzetközi versenyképességi összehasonlítás szerint a „vállalati K+F-kiadások mértéke” a magyar kormányzati tevékenység 10 leginkább kedvezőtlen indikátora közé tartozik (lásd 2. táblázat). A vállalati felmérés az állami K+F-stratégiát a problémás területek közé sorolta, de megjelölte olyan területként is, amelynek a fejlesztését leginkább igénylik (lásd 1. táblázat). A nemzetközi statisztikai összehasonlító elemzések pedig azt mutatták, hogy *a súlyos elmaradást nemcsak a K+F-kiadások alacsony mértékei jelzik, hanem az is, hogy alacsony az aránya az innovációt bevezető vállalatoknak a szolgáltatási szférában, valamint alacsony szintű a kis- és közepes vállalatok innovációs ráfordítása.*

A K+F-tevékenység helyzetét Intézetünk két tanulmányban¹² is elemezte. A tudásalapú gazdaság és társadalom című kiadványunk részletesen ismerteti a tudás gazdaság megragadására alkalmazott mérőszámokat és az ezek révén kapott országgrangsorokat. Itt most annak bemutatására vállalkozhatunk, hogy néhány fontosabb tényező mentén vizsgálva a magyar teljesítmények hogyan viszonyulnak az Európai Unió átlagához (lásd 5., 6. táblázat).

A két táblázat adatainak összevetése jól mutatja, hogy Magyarországon *az innováció alkalmazásában is tükröződik a gazdaság duális jellege.* A külföldi működő tőke által létrehozott kapacitások magas arányban csúcstechnikát képviselnek, akárcsak az e kapacitásokon előállított exporttermékek. Következésképpen az EU-25-ökhöz képest kedvezőbb az ilyen munkahelye-

5. táblázat

AZ INNOVÁCIÓ ALKALMAZÁSÁNAK NÉHÁNY INDIKÁTORA AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON (2006)

ALKALMAZÁS	EU-25	HU
Foglalkoztatás a csúcstechnikai szolgáltatásban (az összes munkaerő százalékában)	3,26	3,37
A felső-, közepes és csúcstechnikai iparban foglalkoztatottak (a teljes munkaerő-állomány százalékában)	6,63	8,41
Az összes exporton belül a csúcstechnika aránya	16,70	20,20

Forrás: European Innovation Scoreboard, 2007. Közli A tudásalapú gazdaság és társadalom, FEMI, 2008, 144. oldal

6. táblázat

A VÁLLALKOZÁSOK INNOVÁCIÓS AKTIVITÁSÁNAK NÉHÁNY INDIKÁTORA AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON (2006)

INNOVÁCIÓ ÉS VÁLLALKOZÁS	EU-25	HU
A kis- és közepes vállalatok belül az innovációban aktívak aránya (százalékban)	21,6	9,3
A kis- és közepes vállalatok belül az innovációban együttműködők aránya (százalékban)	9,1	6,6

Forrás: European Innovation Scoreboard, 2007. Közli A tudásalapú gazdaság és társadalom, FEMI, 2008, 144. oldal

7. táblázat

AZ INNOVÁCIÓ FINANSZÍROZÁSÁNAK NÉHÁNY INDIKÁTORA AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON (2006)

TUDÁSALKOTÁS	EU-25	HU
Kormányzati K+F-kiadás a GDP százalékában	0,65	0,50
Üzleti K+F-kiadás a GDP százalékában	1,17	0,41
A felső-, közepes és csúcstechnikai K+F-aránya az összes ipari K+F-kiadáson belül	85,20	90,90
A vállalatok belül innovációra közpénzből részesülők aránya	9,00	5,70

Forrás: European Innovation Scoreboard, 2007. Közli A tudásalapú gazdaság és társadalom, FEMI, 2008, 144. oldal

ken foglalkoztatottak aránya és a csúcstechnika részesedése az exportból. Ezzel szemben az alapvetően hazai tőkéből létrehozott kis- és közepes vállalatok innovációs aktivitása az EU-átlag felét sem éri el. Nem sokkal kedvezőbb a kép az innovációban közreműködő kkv-k arányát illetően. Többek között a versenyszférának ez a kettészakítoottsága az oka annak, hogy a hazai vállalatok európai összehasonlításban nagyon keveset költenek K+F-re. Az állam K+F-kiadásai tekintetében már kisebb a lemaradásunk (lásd 7. táblázat). Figyelmet érdemel a táblázat 3. sora is, amely azt mutatja, hogy a magyar állam a K+F-kiadások nagyobb részét költi el a közszféra finanszírozására és csak kevés jut a vállalati innováció támogatására.

Tanulmányainkban számos javaslatot megfogalmaztunk, amelyek közül több meg is valósult. Az innováció területén a jogi szabályozásban, az intézményfejlesztésben fontos intézkedések történtek, a tényleges eredmények azonban korántsem elégségesek.

AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZEREPE

A vállalati szakemberek szerint mind a fiskális, mind a monetáris környezet igen jelentősen hátráltatja saját szervezetük versenyképességét. Különösen igaz ez az állítás az adózásra, ahol a vélemények – az adózás egészére kiterjedően – elfogadhatatlan állapotokra hív-

ják fel a figyelmet. Felmérések azt mutatják, hogy összességében a kis- és közepes vállalkozások a legelégedetlenebbek a közsféra teljesítményével, őket sújtják leginkább a magas adók, a gazdasági környezet kiszámíthatatlansága, a kevéssé szolgáltató jellegű közgazgatás, a közszolgáltatások nem megfelelő színvonala. *A közsféra működésének hatékonyabbá tétele tehát jelentősen növelné e vállalkozások versenyképességét is.*

E problémák ismertetében Intézetünk megkísérelte felkutatni a rendszerváltás óta eltelt két évtizednek azokat a meghatározó folyamatait, amelyek a magyar gazdaság egyensúlyvesztéséhez vezettek. Az erről szóló tanulmányunk¹³ legfontosabb megállapításait két paradoxon formájában fogalmazhatjuk meg a legszemléletesebben:

- *a magyar gazdaság világgpiaci integrálódása a hazai gazdaság egészének felzárkózása nélkül ment végbe;*
- *az állam gyengítése és az állambáztartás reformjának elmaradása együttesen azt eredményezte, hogy terjedelmében nagy, de nem hatékony állam alakult ki.*

Az utóbbi paradoxonról részletesen írunk a *Pénzügyi Szemle* 2010. 2. számában megjelent cikkünkben.¹⁴ Így itt most csak az első paradoxon megfogalmazását alátámasztó néhány tendenciát szeretném bemutatni.

INTEGRÁLÓDÁS FELZÁRKÓZÁS NÉLKÜL¹⁵

A rendszerváltást követően a magyar állam a piacgazdaságra jellemző intézmények és tulajdonviszonyok mielőbbi megteremtésére törekedett. Ezért úgy alakította ki szabályozórendszerét, hogy az rendkívül gyors privatizációhoz vezetett. A rendszerváltás egyik legfőbb céljaként kijelölt magánosítás történelmileg rövid időn belül nem lett volna megvalósítható a külföldi működő tőke bevonása nélkül. Ehhez az állami gazdaságpolitika vonzó feltételrendszert

alakított ki, adókedvezményekkel, állami támogatásokkal, általánosan meghirdetett és egyedi kedvezményekkel segítette a külföldi, főleg nagyvállalkozások térnyerését.¹⁶

Az állami gazdaságpolitika sikerességének egyik legfőbb viszonyulási pontjává a külföldi működőtőke-bevonás folyamatos fenntartása és növelése vált. Ebben a gazdaságpolitikai felfogásban a magyar gazdaság általános versenyképesség-javítási célja a működőtőke-bevonás nagyságával mért versenyképesség lett. A másfél évtizedes, nagyarányú külföldi tőkebeáramlás eredményeként 2007 végére a külföldi tőke állományának értéke meghaladta a magyar GDP 60 százalékát. A gazdaságpolitikai célokkal összhangban a külföldi tőke meghatározó szerepet játszott a gazdasági növekedésben, és ezen belül elsősorban az export dinamikus emelkedésében. 2007 végén a vállalatok teljes bruttó hozzáadott értékének közel 50 százalékát,¹⁷ a magyar export 75 százalékot meghaladó részét a külföldi tulajdonú vállalatok állították elő. *A külföldi tőke ilyen jellegű szerepvállalásának köszönhetően megvalósult a másik gazdaságpolitikai cél, az exportorientált gazdasági növekedés is.*

A magyar export növekedése a gazdaság növekedését egyre jobban meghaladta: a közgazdasági, az állami gazdaságpolitikai megítélés szerint a gazdaság húzóereje lett. Mindez adott időszakban, adott mértékig igaz is volt. Ám a magyar export trendvonalala elszakadt a magyar gazdasági teljesítmény pályájától, mégpedig sokkal nagyobb mértékben, mint a fejlett világ egészében¹⁸ (lásd 1. ábra).

A két növekedési pálya eltérései mögött fontos tények húzódnak meg. Egyfelől a magyar export importtartalma magas, a kivitelhez kapcsolódó hazai hozzáadott érték viszont alacsony maradt. Másfelől a magyar gazdaság mai szerkezetében nem érhető el megfelelő gazdasági növekedés jelentősen bővülő kivitel nélkül. Ám Magyarország külkereskedelmének hozamai jelentős részben kívülre kerülnek a magyar

gazdaságból, globális eredményei csak részben integrálódnak a belső gazdaságba.

A nagy nyitottság és a gyenge belső piac mellett a magyar gazdaság kiszolgáltatott a külső konjunktúrának. Részben ezzel magyarázható, hogy 2009-ben a magyar gazdaság visszaesése lényegesen meghaladta az Európai Unió átlagát (6,9 százalék volt, szemben a 4,5 százalékos uniós átlaggal). Ugyanakkor az export magas importtartalmát és alacsony hazai hozzáadott-érték-tartalmát mutatja, hogy az export 10,1 százalékos csökkenése ellenére a GDP „csak” 6,9 százalékkal mérséklődött, míg az importunk 16,1 százalékkal esett vissza.¹⁹

A transznacionális vállalatok exportjától, belső termelésétől nagymértékben függ a foglalkoztatási helyzet. A gazdaság egészében elfoglalt terükhöz viszonyítva azonban relatíve alacsony a külföldi cégek részaránya a foglalkoztatásban: miközben a külföldi (döntően multinacionális) vállalatok részaránya a bruttó hozzáadott értéket tekintve a magyar gazdaságban valamivel 50 százalék feletti, az exportban

pedig 75–80 százalék közötti, az összes foglalkoztatottnak csak mintegy egynegyede dolgozik külföldi tulajdonban lévő vállalatoknál. *A magyar export úgy érte el, majd haladta meg a GDP értékének 70 százalékát, hogy a Magyarországon előállított hozzáadott érték, következésképpen az ehhez kapcsolódó foglalkoztatás rendkívül alacsony.*

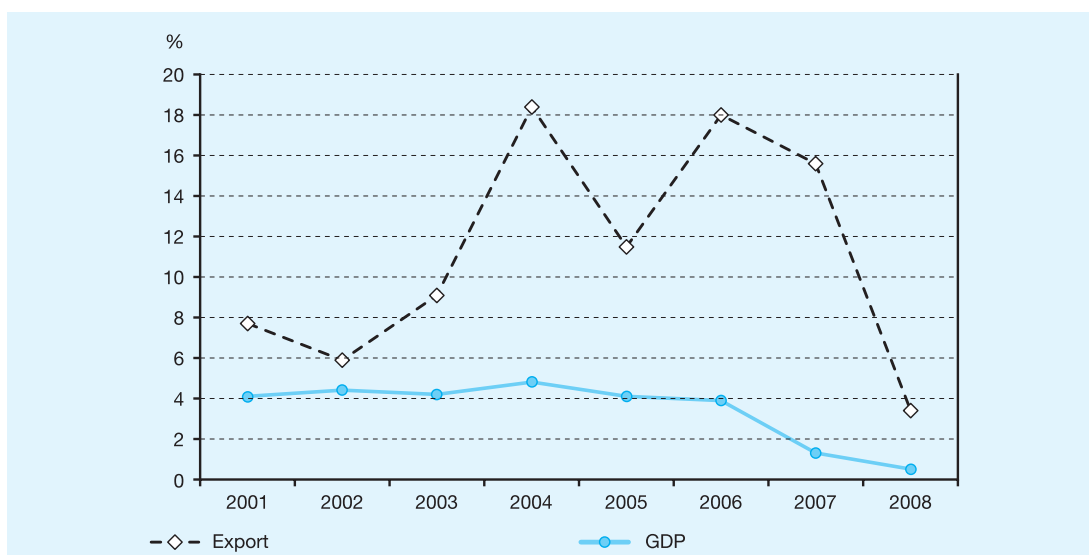
Az export belső szerkezetéről fontos összeállítást közöl az Európai Bizottság.²⁰ Elemzésében az exporttermékek négy csoportját különbözteti meg a tényezőintenzitást vizsgálva. Ezek a nyersanyag-, a munka-, a tőke- és a K+F-intenzitás.

A 8. táblázat adatai azt mutatják, hogy Magyarország exportszerkezete az intenzitástényezők szerint alapvetően különbözik a bemutatott csoportoktól, országoktól. A döntően a transznacionális vállalatokhoz kötődő export K+F-intenzitása Magyarországon a legmagasabb az új belépők között, de a magyar szint jóval meghaladja az EU-15-ök (a fejlett Európa) mutatóit is. A külföldi tőke ál-

1. ábra

A MAGYAR GDP ÉS AZ EXPORT 2001–2008 KÖZÖTTI ÉVES NÖVEKEDÉSI ÜTEMÉNEK ELTÉRŐ TRENDVONALA

(változás az előző évhez százalékban)



Forrás: KSH

8. táblázat

AZ EXPORT MEGOSZLÁSA A TÉNYEZŐINTENZITÁS ALAPJÁN

(2006-ban, az adott intenzitású export a teljes export százalékában)

	Nyersanyagintenzív	Munkaintenzív	Tőkeintenzív	K+F-intenzív
15 régi tagállam	15	15	23	47
10 új tagállam	14	20	25	41
Magyarország	9	10	16	65
Lengyelország	16	22	27	35
Csehország	8	18	29	45
Szlovákia	12	16	36	36
Szlovénia	6	22	32	39

Megjegyzés: a 10 új tagállam a 2004-ben és a 2007-ben belépők Málta és Ciprus nélkül.

Forrás: Vida Krisztina (2009) 16. oldal

9. táblázat

EGY FŐRE JUTÓ HOZZÁADOTT ÉRTÉK ÉS LÉTSZÁM 2008-BAN*

	Egy főre jutó hozzáadott érték (ezer Ft)	Létszám (ezer fő)
Nemzetgazdaság vállalkozásai összesen	5 635,3	2 229,2
ebből: 100 százalék beltöldei tulajdon	3 752,8	1 630,0
100 százalék külföldi tulajdon	10 002,1	391,2
50 százaléknál nagyobb külföldi tulajdon	13 162,1	146,9
Külföldi tulajdon (100 százalék és 50 százalék)	10 864,8	538,1
Külföld/Nemzetgazdaság	193 százalék	24 százalék

*Kettős könyvvitelt vezető vállalkozások

Forrás: APEH: Gyorsjelentés a 2009. május 31-én társaságiadó-bevallásra kötelezett vállalkozások adatai alapján a Pénzügyminisztérium által készített számítás

tal végrehajtott exportorientált beruházások jelentős része rendkívül magas technikai-technológiai színvonalon valósult meg, ezért is volt a foglalkoztatást bővítő hatásuk viszonylag csekély. Általában is igaz, hogy a többségi külföldi tulajdonban lévő vállalkozásoknál az élömunka termelékenysége közel kétszerese a nemzetgazdasági átlagnak (lásd 9. táblázat). A magas termelékenység következtében azonban munkaerőigényük viszonylag csekély: a bruttó hozzáadott érték közel 50 százalékának előállításához a létszám 24 százalékát foglalkoztatják.

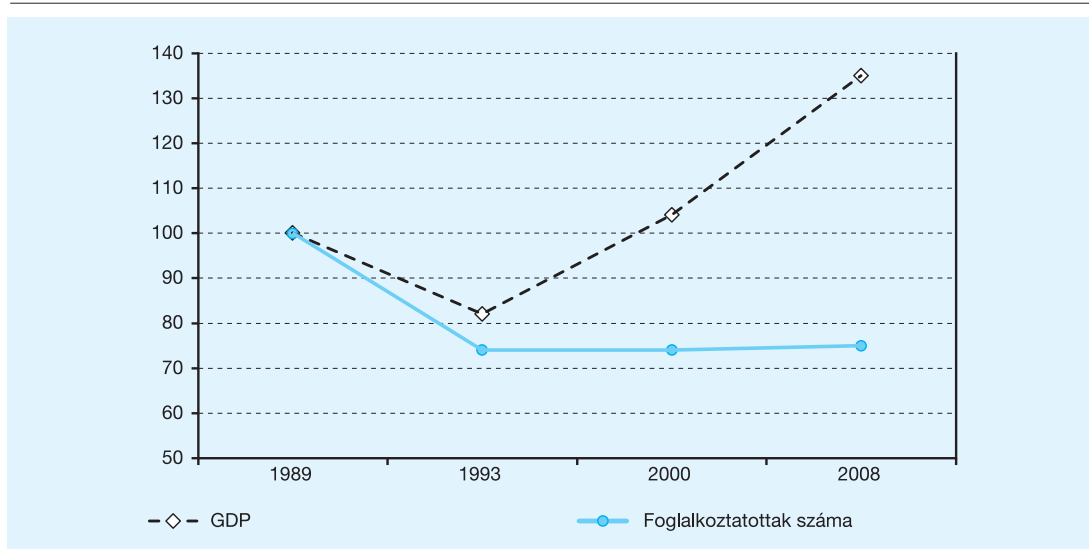
Célszerű külön megvizsgálnunk a gazdasági növekedés, valamint a foglalkoztatás kapcsolatát. A transzformációs váltás hatására a foglal-

koztatás és a gazdasági növekedés kapcsolata megváltozott. Ezt az összefüggést igen jól szemlélteti a 2. ábra.

Az természetes jelenség, hogy az általában korszerűbb technikát alkalmazó, azaz termelékenyebb nagy- és közepes vállalatok az ország GDP-jének termeléséhez nagyobb arányban járulnak hozzá, mint a foglalkoztatáshoz. Az európai összehasonlítás azonban azt mutatja, hogy ez az összefüggés hazánkban fokozottan érvényesül (lásd 10. táblázat).

A táblázat adatai közül kiemelés érdemel, hogy Magyarországon az EU-átlaghoz képest sokkal nagyobb a súlya a mikrovállalkozásoknak a foglalkoztatásban. Ugyanakkor e vállalkozások hozzájárulása a GDP-hez alatta marad

A GDP ÉS A FOGLALKOZTATÁS SZÍNVONALÁNAK SZÉTVALÁSA A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI KÉT ÉVTIZEDBEN (1989=100)



Forrás: a KSH Magyar Statisztikai Évkönyv különböző kötetéből számított értékek

A VÁLLALATOK SÚLYA (SZÁZALÉKBAN) A FOGLALKOZTATÁSBAN ÉS A GDP ELŐÁLLÍTÁSÁBAN NAGYSÁGKATEGÓRIÁK SZERINT A MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EU-BAN

Vállalati méret	A foglalkoztatottak aránya		Hozzáadott érték aránya	
	Magyarország	EU-átlag	Magyarország	EU-átlag
Mikrovállalat	35,8	29,5	15,8	21,1
Kisvállalat	18,9	20,6	16,3	19,9
Közepes vállalat	16,2	16,9	18,1	17,9
Nagyvállalat	29,0	32,9	49,7	41,1
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: SBA Fact Sheet Hungary, 2009. Idézi: A kis- és középvállalatok és a vállalkozás helyzete (Statisztikai Tükör), KSH, 2009. augusztus, 1. oldal

az európai átlagnak. További gond, hogy a mikrovállalkozások jelentős része nem is akar kilépni az önfoglalkoztató státusból, azaz munkáltatóvá válni. Így viszont nem bővül a foglalkoztatás.

A magyar foglalkoztatás színvonala európai összehasonlításban is nagyon alacsonynak minősíthető. Foglalkoztatási rátánk 2008-ben 56,7 százalékos volt, szemben a 65,9 százalékos EU-átlaggal. A közép-kelet-európai tagorszá-

gok közül egyedül Lengyelországban alacsonyabb a foglalkoztatás színvonala, mint hazánkban. Az alacsony gazdasági aktivitás számos szociális probléma okozója és megnehezíti a közszolgáltatások finanszírozását is.

Az 1990–2008 között bekövetkezett folyamatokat jellemző, az előbbieken bemutatott adatok jól érzékeltetik, hogy a külföldi működő tőke hatékony részvétele nélkül nem jött volna létre Magyarországnak a fejlett nyugati

országokhoz való gyors gazdasági integrálódása. Ám a rendszerváltást követő két évtized után még mindig elválik egymástól az export, a GDP és a foglalkoztatás trendvonala. *A piacgazdaságokkal való nagyfokú összekapcsolódása ellenére nem jött létre a magyar gazdaság egészének a felzárkózása.* Magyarországon egyszerre vannak jelen a külföldi tőke által létrehozott, magas színvonalú technológiát alkalmazó vállalatok, az alacsony termelékenységű dolgozó belföldi tulajdonú mikrovállalkozások, valamint a munkanélküliek és a munkaerőpiacról kiszorultak tömegei.

A gyors külkereskedelmi és tőkepiaci, tulajdoni nyitással a belső magyar piac nemzetközivé vált: a világgazdaság változásai, eredményei, fejlődést elősegítő hatásai, de visszahúzó zavarai, válságai is közvetlenül jelentkeznek a magyar gazdaság egészében.

Az elmúlt húsz év néhány kiválasztott gazdasági folyamatának trendjei azt mutatják, hogy az alapjában összetartozó pályák Magyarországon szétváltak: az export dinamikus bővülése csak kismértékben húzta maga után a gazdaság növekedését, a növekedés előnyei pedig nem terülték szét a bővülő foglalkoztatásban. E tendenciák jól bizonyítják, hogy Magyarország sikeres világpiaci integrálódása nem járt együtt a gazdaság és a társadalom egészének a felemelkedésével.

Magyarországon nemcsak a pénzügyi egyensúly borult fel, hanem a belső gazdasági, társadalmi és szociális szerkezetek egyensúlya is. Megítélésünk szerint az egyensúly megbomlása csak részben függ össze a piacnyitás és a privatizáció során elkövetett hibákkal, illetve az államháztartás notórius és rossz szerkezetű túlköltségeivel. *A fő gondot abban látjuk, hogy az állam nem tudott olyan gazdasági környezetet teremteni, amelyben a hazai vállalkozások is gyorsan fejlődhetnek, úgy is, hogy rácsatlakoznak a külföldi tőke által létrehozott új iparágakra, illetve kihasználják a belső kereslet bővülését.* A gyakran változó szabályozók, az elvonások

magas szintje a tőkeszegény hazai vállalkozásokat²¹ elsősorban a túlélésre és nem a növekedésre, a foglalkoztatás bővítésére ösztönözte.

FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS, ELTARTHATÓ ÁLLAM – FENNTARTÓ ÁLLAM, ELTARTÓ FEJLŐDÉS

Ahogy az elemzésünket két paradoxon köré csoportosítottuk, úgy a megoldás irányát is paradoxonszerűen fogalmazhatjuk meg. Ma már közhelynek számít, hogy minden (európai) országnak a fenntartható fejlődést kell célként megfogalmaznia, amely három dimenziót foglal magában: a gazdasági, a szociális és a környezeti fenntarthatóságot. A gazdasági fenntarthatóságnak meghatározó eleme a költségvetés fenntarthatósága. Ez Magyarország számára az úgynevezett maastrichti kritériumok teljesítését és az ehhez vezető konvergenciaprogram végrehajtását jelenti. A költségvetési egyensúly fenntartása érdekében azonban az elmúlt két évtized nagy terjedelmű, de gyenge államát, egy kisebb, de hatékonyabb államnak kell felváltania. *Első megközelítésben a közszférának akkorának kell lennie, amekkora közpénzekből gazdálkodó rendszert a versenygazdaság el tud tartani. Szükség van azonban egy másik megközelítésre is, amely a közszférában nem eltartandó terhet lát, hanem olyan hatékony közszolgáltató szervezetet, amely maga is hozzájárul a gazdaság versenyképességének növeléséhez.* Elméleti és empirikus kutatásaink ezen összefüggésrendszer mindkét oldalát megvilágították. A fenntartható fejlődéshez fejlesztő, de legalábbis fenntartó államra van szükség, amely magas szintű közszolgáltatások nyújtásával, a stabil gazdasági környezet megteremtésével, a verseny tisztaságának megőrzésével, a közpénzek eredményes felhasználásával kedvező feltételeket teremt a gazdaság működéséhez. Az ily módon erőforrásokhoz – például egészséges, képzett, kompetens munkaerőhöz – jutott gazdaság nagyobb teljesítményre lesz ké-

pes, azaz egy nagyobb közszférát (jobb nyugdíjrendszert, valóságos védelmet biztosító szociális hálót) képes eltartani. Ily módon válhat igazzá a paradoxon mindkét fele.

De vajon mi a lépések helyes sorrendje? Sokak szerint előbb kell az államot eltarthatóvá zsugorítani, és utána lehet csak alkalmassá tenni a versenyképesség növelésére. Megítélésünk szerint a helyes sorrend nem ez, hanem *a két feladatot együtt kell elvégezni*. A kutatásaink fontosabb eredményeit bemutató elemzésből látható, hogy a globális pénzügyi válság ellenére Magyarországon nemcsak az államháztartási egyensúlyt helyreállítása a feladat, hanem olyan egyensúlyt kell elérni a globális világ kereteiben, amely fenntartható fejlődést eredményez. *A működő tőke importjára alapozott exportorientált gazdasági növekedés mellett a fejlődés új hajtóerőit is meg kell találni*. Elsősorban a hazai közepes és kisvállalkozások számára kedvezőbb és stabilabb gazdasági környezet megteremtésével lehetne élénkíteni a gazdaságot, bővíteni a foglalkoztatást. A foglalkoztatási színvonal emelkedése, az eltartott/kereső arány javulása teremtheti meg a feltételeit a szociális problémák orvoslásának.

A fenntartható fejlődéshez értékváltásra és olyan mély szerkezeti változásokra van szükség, amelyek nem egyszerűen a termelési, pénzügyi ágak új struktúráját jelentik, hanem magukba foglalják a gazdasági, elosztási, társadalmi viszonyok egészét is. Ehhez a feladathoz kell meghatározni az állam kiterjedését, funkcióit. Mindez magába foglalja többek között a szabályozórendszer korszerűsítését, a működő verseny piac kereteinek kialakítását, a gazdaság szereplőihöz, benne a nagyvállalati körhöz és a kis-, közepes vállalati szektorhoz, a civil szférához való viszonyát.

Intézetünk sem mandátummal, sem kapacitásokkal nem rendelkezik ahhoz, hogy egy ilyen nagy ívű korszerűsítésre programot dolgozzon ki. Az azonban a vállalati felmérésekből, az ÁSZ ellenőrzéseiből és saját kutatásunk-

ból is nyilvánvaló, hogy *nem öletszerű változásokra van szükség, hanem az állam által vállalt közfeladatok és a gazdaság megnyomoritása nélkül beszédhető közterhek összhangjának hosszú távú megteremtésére*. A harmónia kialakítása tartalmát tekintve egy politikai (társadalompolitikai, gazdaságpolitikai stb.) döntéssorozat. *Ezek belső konzisztenciáját azonban csak a közpénzügyi szabályozás olyan továbbfejlesztése képes biztosítani, amely világosan kijelöli és átláthatóvá teszi a fenntartható költségvetés kereteit*. Fenntartható fejlődés csak e korlátok betartásával érhető el. Természetesen a fenntartható fejlődés különböző elemei (például „befogadó munkaerőpiac”, „zöld gazdaság”) között bonyolult kölcsönhatások érvényesülnek. Így a kormányzás igazi művészete annak elérése, hogy e hatások egymást ne gyengítsék, hanem erősítsék, egy pozitív fejlődési spirált teremtve.

ÖSSZEFOGLALÓ KÖZPOLITIKAI JAVASLATOK

Kutatásaink alapján *hat olyan terület* jelölhető meg, amelyek jobb szabályozásával, működtetésével az állam (a közszféra) a leginkább hozzá tud járulni a vállalkozások versenyképességének javításához.

- 1 A közterhek szabályozása:
 - mértékének mérséklése,
 - szerkezetének olyan átalakítása, hogy az kevésbé gátolja a foglalkoztatást és a hazai vállalkozások versenyképességét,
 - a szabályozás átláthatóságának javítása, stabilitásának fokozása.
- 2 Az államháztartási hiány és az államadósság mértékének mérséklése a maastrichti kritériumoknak megfelelő szintre.
- 3 A politikai (kormányzati) döntéshozatal átláthatóságának, konzisztenciájának növelése.
- 4 Az oktatási rendszer, ideértve az életen át tartó tanulás keretrendszerét is, eredményességének fokozása.

5 A korrupció visszaszorítása.

6 A K+F-kiadások mértékének növelése, elsősorban a vállalkozások ilyen irányú kiadásainak ösztönzése által. A kiadások szerkezetében nagyobb súlyt kapjanak az innovációt és annak piacra kerülését elősegítő tételek.

Mind a hat területen átfogó intézkedéscsomag kidolgozására van szükség. Ezek egyes elemeire vonatkozó javaslatokat számos műhelyben megfogalmaztak. Mi néhány szempontot szeretnénk adni ehhez a munkához.

▶ Intézetünk kutatásai és az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján azt szeretnénk hangsúlyozni, hogy a konkrét intézkedések meghozatala előtt szükség van társadalmi, gazdasági országcélok meghatározására, azaz egy olyan jövőképre, amely közpolitikai, szakpolitikai összefüggések, értékek és célok harmonizált halmazát jelenti.

▶ A következő lépés az országcélokat és a fenntartható fejlődés követelményeit szem előtt tartó fejlesztési stratégia kidolgozása. Itt nem egy egyszeri „papírgyártásra” van szükség, hanem a stratégia megalapozását, karbantartását és végrehajtását szolgáló nemzetgazdasági tervezési rendszer létrehozása is.²²

▶ Az országcélok és a stratégiák ismeretében célszerű az állami feladatok tartalmi újragondolása, a mainál konkrétabb meghatározása, velük szemben teljesítménykövetelmények meghatározása. E lépéssel – többek között –

- megteremthetők a költségvetés tiszta, világos keretei, amelyek forrásigénye átlátható;
- teljesítménymutatókat lehet kialakítani, s ezzel javulnak az ellenőrzés és az elszámoltatás lehetőségei;
- az állami feladatok tisztázása (egyértelmű meghatározása) javítja a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok hatás- és feladatkör-elhatárolásának feltételeit;
- a „köz” számára is átláthatóbbá válik az államműködés, ami erősíti a politikai bizalmat.

▶ A költségvetés makrogazdasági kockázatait elemző kutatásaink nyilvánvalóvá tették,

hogy a központi költségvetés egyes előirányzatainak drasztikus csökkentése önmagában nem eredményezi az államháztartás egyensúlyának javulását. Ha a költségvetési intézmények, az adott előirányzatból támogatott vállalkozások nem tudnak alkalmazkodni a forrásszűkítéshez, akkor a hiány rejtettebb formában (például halmozódó veszteséggént, elhalasztott kifizetéseként) benne marad a rendszerben és megszüntetése előbb-utóbb költségvetési konszolidációt igényel. *Az államháztartási hiány tartós mérséklése ezért a költségvetési tervezési rendszer megalapozottabbá, korszerűbbé tételét igényli. Az előretekintő költségvetés és az erre épülő programfinanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangja megteremtésének lehetőségét.* Ez pedig nemcsak a „kisebb vagy nagyobb államháztartás” kérdését teszi a cselekvési forgatókönyv-választás kontextusában értelmezhetővé, hanem a költségvetési tervezés, gazdálkodás mai átláthatósági és elszámoltathatósági gondjainak oldását is segíti.

▶ Az oktatási rendszer eredményesebbé tétele kapcsán mindenekelőtt azt a problémát szeretnénk kiemelni, hogy a fiatalok jelentős része a munkaerőpiacra hasznosítható ismeretek és kompetenciák nélkül lép ki, morzsolódik le a közoktatási rendszerből. Esetükben azonban nemcsak foglalkoztathatósági, hanem képezhetőségi problémáról is szó van, azaz azokkal a kompetenciákkal sem rendelkeznek, amelyekre építve felnőttkorukban szakképzettséget szerezhetnének. Ennek ellenére *felntőtképzési rendszerünk a (szak)képzettség megadására fókuszál, és kevés figyelmet szentel arra, hogy a hátrányos helyzetű személyek megszerezzék a képezhetőséghez és a foglalkoztathatósághoz szükséges kompetenciákat.* E téren alapvető irányváltásra lenne szükség.

▶ A K+F-szabályozás korszerűsítését szolgáló átfogó cselekvési programba kutatásaink alapján többek között a következő intézkedéseket javasoljuk beépíteni:

- összehangolt technológia- és kutatópolitika kidolgozása;
- a K+F állami finanszírozásának növelése;
- a felsőfokú intézmények és a kutatóintézetek minősítésében kapjanak kitüntetett szerepet a K+F-ben elért s az innovációs folyamatban hasznosítható eredmények;
- a tudásteremtés és -áramlás eredményességének érdekében a mobilitás erősítése a tudományos munkaerő piacán;
- a pályázati és a támogatási rendszerhez kapcsolódó, az intézményi-vállalkozói magtartást torzító és költséges bürokrácia megszüntetése és hatékony adminisztráció kialakítása.

▶ A korrupció elleni küzdelemben a közigazgatási és társadalmi szemléletváltást szolgáló eszköz az integritásszemponturna megközelítés. A köztisztviselőkre akkor jellemző az integritás, ha tiszteletben tartják a jó közigazgatás értékeit és normáit. Az integritásszemlélet szerint a köztisztviselőknak törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javára, illetve az általuk szolgált közérdekre figyelemmel éljenek, és helyesen járnak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben. *A korrupció*

visszaszorítása területén élenjáró országokban, így Hollandiában is a közigazgatásban elsősorban az integritás erősítésével harcolnak a korrupció ellen. E tapasztalatok átvétele érdekében Intézetünk együttműködött a holland számvevőszék szakembereivel és kidolgozott egy olyan módszert, amelynek segítségével *a korrupciós kockázatok a közszférában feltérképezhetők.*²³ E munka folytatása és gyakorlati megvalósítása érdekében európai uniós támogatásból indított el az ÁSZ egy integritásmegközelítésű korrupcióellenes projektet.²⁴ Célszerű lenne, ha e projektre alapozva a magyar közigazgatásban *egy kultúráváltási folyamat indulna el*, amelynek középpontjában a közszolgálat pozitív értékeinek kibontakoztatása állna.

▶ *Valamennyi intézkedés meghozatala során kiemelt figyelmet szükséges szentelni az intézkedéseknek a mikro-, a kis- és a közepes méretű vállalkozásokra gyakorolt hatására.* Kutatásaink arról győztek meg, hogy kkv-szektor fejlődésének ütemét elsősorban nem az befolyásolja, hogy léteznek-e az idetartozó vállalatokra elkülönített támogatások, hanem az, hogy a szabályozókörnyezet egésze és ezen belül az egyes szabályok figyelembe veszik-e a mikro-, a kis- és a közepes vállalkozások speciális igényeit, illetve a környezet egésze vállalkozásbarát-e.

JEGYZETEK

¹ Az intézet elnevezése 2001 és 2008 között ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (FEMI) volt.

² A közszféra és a gazdaság versenyképessége, ÁSZ FEMI Budapest, 2007 A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok ÁSZKUT, 2010

³ Lásd erről részletesen Báger G. – Pulay Gy.: Közpolitikai javaslatok, In: A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok ÁSZKUT, 2010, 154–167. oldal

⁴ Az International Management Development (IMD, Nemzetközi Menedzsment-fejlesztési Intézet) Versenyképességi Központja 331 versenyképességi indi-

kátor felhasználásával elemzi és rangsorolja 55, 2009-től 57 fejlett és fejlődő ország versenyképességi teljesítményét.

⁵ A Globális Versenyképesség Index (GCI) rangsorának alapját egyrészt standard makrogazdasági-társadalmi statisztikák, másrészt egy minden országban azonos módszertan szerint készült felmérés adatai képezik

⁶ A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése, FEMI, 2008

⁷ Forrás: A Válság hatása a munkaerőpiacra, KSH, 2010, 13. oldal

- ⁸ A foglalkoztatás elősegítéséhez adható különböző támogatások, szolgáltatások, programok.
- ⁹ Forrás: A Válság hatása a munkaerőpiacra, KSH, 2010, 27. oldal
- ¹⁰ A tapasztalat az, hogy e foglalkoztatási formáknál a foglalkoztató a támogatás megszűnését követően a résztvevők egy százalékát sem tudja tartósan foglalkoztatni.
- ¹¹ A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban, ÁSZKUT, 2009
- ¹² A kutatástól az innovációig – a K+F-tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon, FEMI, 2005, és A tudásalapú gazdaság és társadalom, FEMI, 2008
- ¹³ Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, ÁSZKUT, 2009
- ¹⁴ Báger G. – Pulay Gy. – Vígvári A.: A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai, Pénzügyi Szemle, 2010. 2. szám, 217–243. oldal
- ¹⁵ A hivatkozott tanulmánynak ezt a részét bővebben ismertetjük dr. Báger Gusztávval közösen írt cikkünkben: Világpiaci integrálódás hazai felzárkózás nélkül, Polgári Szemle, 2010. 1. szám, 6–21. oldal
- ¹⁶ 2008-ban a 100 százalékban belföldi tulajdonban lévő vállalkozások egy foglalkoztatottra vetítve 3800 forint adókedvezményt vettek igénybe, szemben a legalább 50 százalékban külföldi tulajdonban lévő vállalkozások által igénybe vett 88 700 forint/fő összeggel. Forrás: a 2009. május 31-én társaságiadó-bevallásra kötelezett vállalkozások adataiból a Pénzügyminisztérium által végzett számítás.
- ¹⁷ A KSH Magyarország nemzeti számlái 2006–2007 című kiadvány 68. oldala adatai alapján végzett saját számítás szerint 2007-ben a vállalatok által termelt bruttó hozzáadott érték 46,7 százalékát állították elő külföldi tulajdonban lévő vállalatok.
- ¹⁸ Az elmúlt másfél évszázadban a világgazdaságban meghatározó volt a külkereskedelmi nyitottság növekedése. 1870-ben az export GDP-hez mért aránya a világ egészét tekintve 4,6 százalék volt. A XX. század végére a világ összevont export/GDP-mutatója 17,2 százalék lett. A XX. század végétől a 2008-ban kialakult világválságig tartó szakaszban a termelés és a világkereskedelem bemutatott történelmi trendje tovább folytatózott.
- ¹⁹ Forrás: KSH, Makrogazdaság, 2008–2009
- ²⁰ European Commission. Five years of an enlarged EU-Economic achievements and challenges, European Economy, 2009/1., Idézi Vida Krisztina (2009)
- ²¹ A magas elvonások a belföldi tulajdonú vállalkozásokat érzékenyebben érintik. A Pénzügyminisztérium számítása szerint 2008-ban a hazai tulajdonú cégek a megtermelt hozzáadott érték 36 százalékát, a legalább többségi külföldi tulajdonban lévő cégek 29 százalékát fizették be az államháztartásba.
- ²² Lásd erről részletesen Báger Gusztávna a Pénzügyi Szemle e számában közölt cikkét
- ²³ Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közsférában, ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008. (szerzők: Báger Gusztávval, Korbuly Andrea, Pulay Gyula)
- ²⁴ Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra elterjesztése címmel

Báger Gusztáv

A nemzetgazdasági tervezés megújításának koncepciója

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései és kutatóintézetének elemzései alapján az a véleményünk, hogy Magyarországon nincs olyan megfelelő nemzetgazdasági tervezés, amelynek segítségével sokoldalú válaszokat lehet adni a globális és az EU-felzárkózással járó kihívásokra. Ezért egy olyan tanulmány elkészítését tűztük ki célul, amely négy alapelv alapján tesz javaslatot a tervezés megújításának koncepciójára. Ezek: a tervezés logikai rendszerének kialakításához szükséges feltételek megteremtése; a hazai tervezés oldaláról a jobb szinkronitás létrehozása az EU tervezési és döntéshozatali ciklusával; a széttagolt tervezési tevékenységek helyett nemzetgazdasági tervezési rendszer kidolgozása, illetve a feltételek megteremtése a nyitott és transzparens, sokoldalúan ellenőrzött tervezési rendszerhez, valamint ebben a civil szféra képviselőinek aktív szerepvállalásához. A cikk ismerteti a koncepció megvalósítása érdekében javasolt cselekvések főbb irányait is.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során és kutatóintézete programjaiban évek óta kiemelt figyelmet fordít az állami szerepvállalás új tendenciáira, a befolyásoló tényezők vizsgálatára és az állami funkciók, feladatok végrehajtására. Ennek egyik példája az államháztartás reformjára kidolgozott közpénzügyi téziseink közzététele 2007-ben, másik példája *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század*

elejének globális gazdaságában című tanulmány 2009-ben. Tevékenységünk azonban nemcsak az államháztartásra irányul, hanem a reálgazdasági folyamatok egészére és jórészt a társadalmi folyamatokra is.

Ennek során egyre jobban erősödik az a véleményünk, hogy Magyarországon nincs olyan megfelelő tervezés, amelynek segítségével sokoldalú válaszokat tudnánk adni a globális, az EU-felzárkózással és a szociális védőháló megerősítésével járó kihívásokra. Ezért egy olyan tanulmány elkészítését tűztük ki célul, amely bemutatja néhány ország legjobb gyakorlatait, összefoglalja a tervezési rendszer megújítása szükségességének okait és ennek, valamint az új nemzetközi környezeti, európai integrációs és hazai fejlődési kihívások, továbbá a hazai gyakorlat elemzése alapján *koncepciószintű javaslatot tesz a tervezés alapelveire, lehetséges struktúrájára úgy országos, mint önkormányzati és regionális (területi) szinten.*

Az ÁSZ 2010. évi ellenőrzési tervében 2010-ben induló és 2011-re áthúzódó feladatként szerepel *A központi költségvetési tervezési rendszer működésének ellenőrzése* című vizsgálat. Kutatásunkkal ehhez az ellenőrzéshez is szeretnénk tudományos háttérrel (információkat, nemzetközi összehasonlításokat, elemzéseket, hipotéziseket) biztosítani.

NÉHÁNY NEMZETKÖZI „LEGJOBB GYAKORLAT”

Kívánatos lenne, ha hazánkban is – a fejlett piacgazdaságokhoz hasonlóan – a gazdaságirányításban is elterjednének a menedzsmenttudományok módszerei és technikái. Az utóbbi években gyakran megrótták, aki a terv, tervezés szót használta. Pedig a prosperáló országok sikere fejlett tervezési kultúrájukból is fakadt. Az információ-reprezentáció, vagyis a terv-tervezés fogalmait, technikáit szabatosan használják, mert rendező erejük és hasznuk sokszorosán igazolódott (a hazai gyakorlat megtévesztő, mert ahány ember, annyi a terminuszkészlet, tele következtelenséggel). Tudják, mi a különbség a cél és a program között. Nincsenek partalan hitviták arról, hogy melyik kell inkább: a program, a projekt, a terv, a prognózis vagy a prekonceptió.¹ Az sem fordulhat elő, hogy elsősorban listarendbe szedett költségvetési kategóriákat használjanak az előrelátás kizárólagos kifejezéséhez. Nem a pénzforgalmak az elsődleges meghatározók, hanem a természeti, a humán és a művi szféra világában megoldott konkrét problémák és megtestesíthető eredmények; e természetes szférákhoz igazítják a pénzügyi szférát. A *stratégiaeszmét* is ebben a kontextusban lehet helyesen értelmezni. Nem önmagában és nem is mint valamiféle „jolly joker fogalmat”. Inkább egy kontextus összefüggésében. Eszerint akkor, ha előreláthatóan tudunk befolyásolni valamilyen jelenségszférát, akkor a következő *rendező eszmék* kiérlelődése tapasztalható.

Jövőképet csak akkor alakítanak, ha viszonylag *tiszta képük van a mindenkori jelen helyzetéről*, így arról is, mit kívánatos változtatni, és mi hagyható változatlanul. A *változás* eredményét rendszerint *többféle stratégia* szerint lehet megvalósítani, amelyek mindegyikéhez reális időzítések is tartoznak. Általában politikai álláspont kérdése, milyen jövőt gondolnak el, s ahhoz milyen stratégiát választanak.

Nyugat-Európában elsősorban a középtávú – három-öt éves – előrelátást tartják megfelelőnek. Ez a középtávú problémakép, jövőkép az alapja az időtávon belüli egy-egy éves kormányzati költségvetésnek is (különösen Dániában, Németországban, Spanyolországban, Írországon, Hollandiában). Van, ahol a középtávú tervet és az éves költségvetéseket egyetlen szervezet, rendszerint a Pénzügyminisztérium készíti el, így Spanyolországban, Írországon, Norvégiában és Finnországban. Németországban, Hollandiában, Dániában e kétféle munkát más-más szervezetek végzik, de a két munkát jól koordinálják.

Az ilyen munkákat megelőzően általában *gazdaságpolitikai prioritásokat* – célokat és hozzájuk választott stratégiákat – állapítanak meg. Ilyen például Franciaország, Írország és Hollandia. Ezek a jövőképből kiemelt kulcstárgykörök az alapjai a társadalmi partnerek és a kormány közti tárgyalásoknak. Írországon még a beruházásokat is ennek megfelelően alakítják.

A közelmúlt tapasztalatai alapján általában elégedettek az ilyen kiemelt tárgykörű jövőképekkel (például Írországon, Spanyolországban és az egyesítés előtt Németországban). Még Hollandia esetében is, ahol – az ország nagyfokú nyitottságából adódóan – nagymértékben érvényesül a külső tényezők hatása. Finnország javította a jövőképek minőségét azzal, hogy sikerült ellensúlyoznia a Szovjetunió felbomlásából fakadó 1991–1992. évi kedvezőtlen hatásokat.

A gyakorlatban *a középtávú jövőképeket a hosszú távú jövőképpel is összehangolják*, mint például Franciaországban, Hollandiában, Norvégiában és Németországban. A hosszú távú jövőképek többsége célkijelölő típusú és kidolgozásukban széles körű a társadalmi és szakértői részvétel.

A többi országra is jellemző, de különösen tanulságos a norvég és a finn gyakorlat. Ők úgynevezett *értéket teremtő tevékenységben* gondolkodnak. A fejlődési pályáktól megkövetelik, hogy a jelenkori problémák megoldása

ne veszélyeztesse a jövő generációk életét. „Fenntartható fejlődésben és információs társadalomban” gondolkodnak, amelyen belül az egyre jobban veszélyeztetett környezetet védik és a tudásalapúság lehető leggyorsabb elterjedését ösztönzik. E komplex előrelátó munkához több minden hozzátartozik. Együttműködnek a nemzetközi közösséggel az európai jövőkép kimunkálásában, és hangsúlyozzák a tudás és a szakképzettség – vagyis a humán tőke – jelentőségét a belső és az európai tervezőmunkában.

A fejlett piacgazdaságok tervezési gyakorlatának e rövid felvillantása mellett szükséges megemlíteni azt a nemzetközi tapasztalatot is, hogy *sok fejlődő országban a tervezés a gazdasági felzárkózás fontos eszköze*. Egy, 47 országra kiterjedő 2009. évi felmérés² szerint 32 országban folytatnak nemzetgazdasági szintű tervezést. Közülük négy fejlett ország (Ausztria, Kanada, Németország és Svájc), a többi felzárkózó ország. A felmérés alapján a tervezést folytató országokban a tervezés eredményeit megjelenítő dokumentumok a következő négy csoportba sorolhatók:

- politikai (koalíciós) programok (Bulgária, Németország);
- középtávú fejlesztési tervek és gazdasági programok (Kína, Tunézia);
- hosszú távú fejlesztési tervek és gazdasági programok (Oroszország, Litvánia), valamint
- a költségvetéssel kapcsolatos programok (Norvégia, Málta).

A KORSZERŰSÍTÉS KIINDULÓ ELVEI

A legjobb nemzetközi gyakorlatok és példák tanulmányozása mellett a kutatás további alapját az elmúlt években kialakított *tervezés tapasztalatainak összefoglalása és értékelése képezi*, hiszen a célunk *egy saját, nemzeti igényeinknek és adottságainknak megfelelő olyan tervezési kultú-*

ra kialakítása, amely egyúttal kielégíti a nemzetközi együttműködés, mindenek előtt az Európai Unió igényeit is.

A hazai tervezéssel kapcsolatban az elmúlt években szerzett gyakorlati tapasztalatokat részletesebben a következő fejezetek tartalmazzák. E pontban kizárólag összefoglaló megállapításokat teszünk a tervezés két jelentős területét érintően.

A *nemzeti fejlesztési tervezés* vonatkozásában megállapítható, hogy sem az első, sem a 2007–2013 közötti időszakra szóló második nemzeti fejlesztési terv nem bizonyult kielégítő mértékben hatékonynak a regionális különbségek mérséklésében, a vállalkozási szféra, különösen a mikro-, a kis- és közepes vállalkozások forrásainak bővítésében. Mindezt tetézi, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) szabályozásának nincs kielégítő törvényi háttere, nem kellően érvényesül a pályázók esélyegyenlősége, és lassú az EU-pénzek lehívása.

A *hazai költségvetési tervezési gyakorlat* egyik legnagyobb hibája, hogy a bázisalapú, intézményorientált tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A pénzügyi egyensúlyi célok követésének nincs alternatívája. E gyakorlat is nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az egyensúlyi problémák ismételten újratermelődnék. Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek, amely elérésének jelenleg Magyarországon még nincsenek meg a feltételei.

Kimondható, hogy jelenleg Magyarországon *nem létezik tervezési rendszer és koherens gyakorlat*, hiszen meghatározott koordinációs logika szerint az egyes tervezési tevékenységek, illetve a kidolgozott tervek nem épülnek egymásra, vagy legalábbis nem szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A tervezési tevékenységek és tervek között legfeljebb csak igen lazán, ad

hoc módon kialakuló kapcsolatokról beszélhetünk. „Mindenki csak a saját resztiájával foglalkozik” – ahogy gyakran jellemzi a szólásmondás. Így elkerülhetetlen a tartalmi inkonzisztenciák létezése, ami megnehezíti a végrehajtást, például az ÚMFT gyakorlatában az úgynevezett akciótervek összeállítását. Rendszer nélkül a tervezőmunka elkerülhetetlen kísérője a párhuzamosságok kialakulása is, ami felesleges pazarláshoz vezet.

Milyen elvek megvalósítása érdekében szorgalmazzuk a tervezés, pontosabban a tervezési rendszer megújítását, amelybe beleértjük annak mindhárom elemét: a tervek készítését, a gyakorlati végrehajtást és ennek ellenőrzését, monitoringját, hiszen a tervezést nem lehet elválasztani a tervek végrehajtásától, illetve ellenőrzésétől.³

A kutatás céljaira a megújítás alapját képező négy alapelvünk a következő.

- ❶ A tervezés logikai rendszerének kialakításához szükséges feltételek megteremtése.
- ❷ A hazai tervezés oldaláról a jobb szinkronitás létrehozása az EU tervezési és döntéshozatali ciklusával.
- ❸ A széttagolt tervezési tevékenységek helyett nemzetgazdasági tervezési rendszer kidolgozása.
- ❹ A feltételek megteremtése a nyitott és transzparens, sokoldalúan ellenőrzött tervezési rendszerhez, valamint ebben a civil szféra képviselőinek aktív szerepvállalásához.

A TERVEZÉS LOGIKAI RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES FELTÉTELEK MEGTEREMTÉSE

Tervezési gyakorlatunk számos rendszerhibája közül e pontban csak a három legfőbbel, a tervezés (tervek) jellegének tisztázatlanságával, a jogi megalapozottság hiányosságaival és a tervek megvalósításának ösztönzésével foglalkozunk.

A tervezés, tervek fogalmi köre, jellege

Az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének e) pontja szerint a kormány biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósításukról. A 19. § (3) bekezdés c) pontja szerint az Országgyűlés meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét. Az Alkotmány azonban nem határozza meg, hogy mit kell a társadalmi-gazdasági terv alatt érteni, milyen tartalommal, milyen időtávra kell elkészíteni. E kérdések megválaszolásához a következők megfontolását javasoljuk.

A tervezés egyfelől a hatékony állam megvalósításának olyan, a civil szféra aktív részvételével működtetett eszköze, amely az ország jövőképének, valamint a társadalom- és gazdaságpolitika céljainak és eszköztárának meghatározását a fejlődési pályák lehetséges változatainak kidolgozásával szakmailag sokoldalúan megalapozza és azok elérését az átfogó fejlesztési politika megalkotásával és az állami intézkedések kezdeményezésével folyamatosan segíti. A tervezés folyamata azonban nemcsak célok kitűzését, az ehhez kapcsolódó eszközök meghatározást jelenti, hanem a közpolitikai döntések érintettjei (stakeholderek) közötti érdekegyeztetés és intézményes alkuk intézményesített színtere is. A tervezési folyamat irányítása, a terv elfogadása, a végrehajtás ellenőrzése a választott állami testületek kompetenciája.

Tervezélméleti megközelítésben a tervezésnek ez a felfogása a tervezésre ható paradigmák úgynevezett posztmodern irányához áll közel, amely szerint e tevékenység céltudatos előrelátással a társadalmi cselekvést jól strukturált módon alapozza meg.⁴

A tervezésnek ez az értelmezése – a praxis oldaláról – a holland gyakorlathoz áll közel, amennyiben – a tervezési fázisban – a kormányzati célok politikai döntéshozók által történő meghatározását csak „szakmailag” segíti, a célok elérést szolgáló eszköztárral kapcsolatban pedig a leghatásosabb megoldások (intézkedések) kiválasztását kívánja megalapozni. A meg-

valósítási fázisban azonban célszerű, hogy ennél aktívabb szerepet játsszon a magyar tervezési rendszer: a jelenleginél nagyobb, önállóbb jogköröket kapjon a fejlesztési források *szakmai alapon* történő allokálásában – a fejlesztési célokkal összhangban álló növekedési és foglalkoztatási hatásosság javítása érdekében. Az állami tervezés így – elméleti összefüggésben – a modern állam négy fő gazdasági funkciója közül az allokációs, a redisztribúciós és a stabilizációs funkciók ellátására irányuló tevékenység. Ebben az értelemben a tervezés *szintetizáló állami funkció, úgynevezett koordinatív tervezés.*

Ami a tervek tartalmát és időhorizontját illeti, az EU a csatlakozott országok számára előírta nemzeti fejlesztési tervek készítését, amely az uniós forrásokhoz való hozzájárulás feltétele is. E tervekkel kapcsolatban megszüntetendő az a hiányosság, hogy – Magyarország esetében – nem veszik figyelembe a kizárólag hazai forrásokból megvalósuló fejlesztéseket, jóllehet ezek több területen fontos szerepet játszanak.

Az uniós előírások az államháztartási egyensúlyi követelmények érvényesítése érdekében *középtávú konvergencia- (stabilitási) programok* készítésére kötelezik a tagországokat. Ezek meghatározó szerepet játszanak a fejlesztési tervek összeállításában, valamint az éves költségvetés kidolgozása során. Az azonban mind ez ideig tisztázatlan kapcsolati viszony, hogy vajon a fejlesztési tervet kell a konvergencia-program (KP) kritériumainak megfelelő *állami költségvetéshez* igazítani, vagy a környezeti feltételek alapján kialakított és elfogadott fejlesztési tervhez illeszkedően kell a konvergenciaprogramot kidolgozni.

Nyilvánvaló, hogy e dilemmák közül csak nagyarányú feltételezések esetén lehetne határozottan az egyik vagy a másik lehetőség mellett állást foglalni. A szóban forgó tervek (programok) között kialakuló, fennálló feszültségek feloldásához vezető út a valóságban leggyakrabban a *három oldal (a fejlesztési terv, a konvergenciaprogram és a költségvetés) egyidejű*

és kölcsönös harmonizációján keresztül vezet, és hosszabb távon csak növekvő zavarokat okoz, ha – amint arra a közelmúlt nehéz időszakában többször is láttunk példát – a fejlesztési terv „lemarad” a változási folyamatban, nem követi a külső és belső feltételek változását.

A kialakult tervezési gyakorlat hosszú távú (15 évre szóló) *fenntartható fejlődési stratégiájának* kidolgozása szintén EU-kezdemenyezésre történt. Ez azonban jelenleg nem tudja betölteni azt a funkcióját, hogy felvázolja az ország jövőképét és a prioritások rögzítésével kielégítő alapot nyújtson az említett tervek (programok) eredményes harmonizációjához.

A tervezés jogi megalapozása

Tekintve, hogy a mindenkorai fejlesztési politika ösztársadalmi jelentőségű, ennek fontosságát az Alkotmány⁵ is kimondja. A *fejlesztéspolitikáról szóló törvény* kidolgozásának – jóllehet szükségességét az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY-határozat kinyilvánította – előkészítése nem történt meg, és így a fejlesztéspolitika definiálása, illetve kapcsolatának meghatározása a nemzetgazdasági tervezési rendszerrel mind ez ideig törvényi háttér nélkül maradt, működését – kormány-, illetve miniszteri – rendeletek rögzítik.⁶

Ezen okokból kifolyólag – a törvénytervezetek körüli viták, egyeztetések elszaporodása láttán – az Állami Számvevőszék 2008. júniusi jelentésében javasolta, hogy

- *a kormány* intézkedjen a 2005-ben kiadott, korábban hivatkozott OGY-határozatban foglalt elvárásnak megfelelően a fejlesztéspolitika átfogó törvényi szabályozásának előkészítéséről; és
- *a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter* kezdeményezze a kiemelt projektek jogszerű, illetve célszerű összeállítása érdekében a besorolás feltételeinek, valamint az

országos és regionális érdekek fogalmának jogszabályi pontosítását; gondolja át a kiemelt projektek összetételét, annak célszerűségét és tegyen javaslatot átalakítására úgy, hogy azok valóban országos társadalmi, gazdasági érdekeket szolgáljanak, egyúttal biztosítva az elmaradott térségek esélyegyenlőségét.

Ennek hatására kormányzati döntés született a fejlesztéspolitika szélesebb összefüggéseinek áttekintéséről és jogszabályi megalapozásáról, amely koncepciót a politikai döntést igénylő kérdések megjelölésével az illetékes miniszter tárja a kormány elé. A koncepció kidolgozásának folyamatában mind ez ideig csak szakértői egyeztetésekre – ezeken meghívottként az ÁSZ is részt vett – került sor, amelyeken a koncepcióval kapcsolatban a következő kardinális kérdések merültek fel:

- tekintettel arra, hogy a fejlesztéspolitika törvényi háttérének hiányában a fejlesztéspolitika működését kormány-, illetve miniszteri rendeletek rögzítik, amelyekben egyes elemek szabályozása alapvetően koherens, ám az egységes törvényi alap hiánya miatt kockázatos a joghézagok, párhuzamosságok kialakulása, a fejlesztéspolitika irányítását kabinetszintű fejlesztési irányítótestületek végzik, így jelenleg is változatlanul fennáll a fejlesztéspolitikáról szóló törvény vagy helyette a – fejlesztéspolitika kidolgozását is szabályozó – nemzetgazdasági tervezésről szóló törvény kidolgozásának és elfogadásának igénye;
- a törvényi szabályozási szint szükségszerű, mivel az önkormányzatok alapvető jogainak és kötelezettségeinek meghatározása csak törvényben lehetséges, továbbá a civil szféra érintettsége miatt a tervezéshez szükséges együttműködéshez nem teremthető meg rendeleti úton a kielégítő szabályozás;
- az eddigi kísérletektől eltérően a jogszabályalkotó munka kodifikált szövegtervezetek készítésének szorgalmazása helyett a

hangsúlyt az elemző szakmai tanulmányok kidolgozására és sokoldalú – szakmai és társadalmi – megvitatására kell helyezni.

Mindezek alapján javasoljuk, hogy a tárgykört érintő *további jogalkotási munka a döntési lehetőségek szélesebb körét mérlegelje és közülük részletesen a legcélszerűbb változatot munkálja ki:*

- csak a szűken értelmezett – tervezési vonatkozásokat nem tartalmazó – fejlesztéspolitikai törvény kidolgozására, vagy a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait is átfogó törvény kidolgozására van szükség;
- a szűken értelmezett fejlesztéspolitikai törvény mellett önálló, a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait szabályozó kerettörvény megalkotása is indokolt;
- a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait átfogó kerettörvény mellett a törvényi szabályozás a tervezés eredményét megtestesítő tervekre is vonatkozzon;
- a fejlesztéspolitikáról és tervezésről, illetve tervekről szóló törvények helyett maradjon továbbra is a rendeleti szintű szabályozás, amelynek kialakítása esetén egyedül kormányzati kompetencia a döntéshozatal, szabályozás és az időközbeni módosítás is.

A kutatás alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a szűken értelmezett fejlesztéspolitikai törvény mellett önálló, a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait szabályozó kerettörvény megalkotása szolgálná leginkább a nemzetgazdasági tervezés korszerűsítését.

A tervek megvalósításában való érdekeltség megteremtése

A tervezés eredményességét a tervek végrehajtásának fázisában nagymértékben befolyásolja a végrehajtó intézmények (személyek) elkötelezettsége az elfogadott preferenciák és célok megvalósítása iránt. Tekintve, hogy a résztvevők ez irányú motivációja nemcsak az elmúlt években (például a PHARE-programok és az

EU előcsatlakozási alapok felhasználásában) volt alacsony fokú, hanem a gyakorlati tapasztalatok alapján jelenleg sem kielégítő az. Ennek megváltoztatása a *tervszerződések intézményének* alkalmazását teszi szükségessé. Erre a nemzetközi tervezési gyakorlatban a lengyel vajdasági szerződés intézménye és a francia egységes regionális programozási eljárás eseteiben találunk példát.

Ennek alkalmazása különösen fontos, megoldandó feladat a regionális és vidékfejlesztési tervezési és végrehajtási felelősség, valamint érdekelttség megteremtése során. A régió által vállalt, a központ által delegált megvalósítandó feladatokat az úgynevezett *regionális tervszerződésekben* lenne szükséges összefoglalni, amelyek a forrásokat, a mérésre szolgáló indikátorokat, a finanszírozás módját, az ellenőrzés kereteit, valamint az esetleges nem teljesítéssel járó szankciókat rögzítenék. Ez az együttműködési forma már szerepel a területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvényben, ám ennek alkalmazásához a kormány mind ez ideig nem alkotta meg a végrehajtási rendeleteket.

Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 400. §-a már 1966. szeptember 1-jétől 1978. március 1-jéig tartalmazta a tervszerződést, mint olyan szerződést, amelynek tartalmát a népgazdasági terv célkitűzéseit megvalósító gazdasági tevékenység során jelentkező szükségletek figyelembevételével kellett megállapítani. A tervszerződés napjaink jogalkotásában is megjelenik, így például az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY-határozat rögzíti, hogy a decentralizált fejlesztési források regionális felhasználása érdekében a kormány és a regionális szereplők közötti több évre szóló közszerződések (tervszerződések) rendszerét ki kell alakítani. A területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 67/2007. (VI. 28.) OGY-határozatban

meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló Intézkedési Tervről szóló 2011/2008. (II. 14.) kormányhatározat hasonló céllal a kormány és a regionális fejlesztési tanácsok között megköndő tervszerződési rendszer szabályainak kidolgozását irányozza elő.

A HAZAI ÉS AZ EU-TERVEZÉS SZINKRONIZÁLÁSÁNAK ELVE

A tervezésben az EU-követelmények teljesítése – mint korábban láttuk – meghatározó jelentőségű. Jelenleg egyetlen olyan országtervünk sincs, amely az uniós elvárástól függetlenül, saját kezdeményezésre készült volna. Mondható, hogy az EU a fő ösztönzője annak, hogy egy hatékony tervezési kultúra jöjjön létre hazánkban és a közelmúltban csatlakozott többi tagországban is. Ebben a Marshall-terv végrehajtási gyakorlatához hasonló jelenséget látunk, amely a II. világháború utáni időszakban, Nyugat-Európa országaiban meghonosította a középtávú, de inkább a hosszú távú, perspektivikus tervezést.⁷

Az 2000–2002. évi *Széchenyi-terv* úttörő jellegű kidolgozása és megvalósítása után a 2004–2006. évekre szóló *I. Nemzeti Fejlesztési Terv (I. NFT)* összeállítása indította el az EU-követelményeknek megfelelő összkormányzati tervezési gyakorlatot. Az I. NFT végrehajtása során adódó tapasztalatok három fő pontban foglalhatók össze:

- az I. NFT célrendszerének strukturáltsága nem volt kielégítő;
- az I. NFT sok tekintetben technikai és számviteli jellegű volt, több részében a költségvetés fejezeteihez hasonlított, vagyis nem cél-, hanem túlzott mértékben forrásorientált volt. E formális hasonlóság ellenére mégsem mondható, hogy koherens a költségvetéssel, hanem több esetben tetten érhetők voltak vele kapcsolatban az úgynevezett hivatali külön alkuk; és

- az I. NFT fejezetei között nem volt kimunkált kapcsolat, megfelelő átjárási lehetőség.

A 2007–2013. évekre szóló *Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)* szintén kiemelkedő jelentőségű a fejlesztési politikánk szempontjából. E terv tartalmazza azt a nemzeti stratégiai keretprogramot, amely megfogalmazza a fejlesztési prioritásokat, és az egyes prioritások külön operatív programban jelennek meg. Minden tagország maga határozhatja meg a fejlesztési tervét, ám azt az operatív programokkal együtt az EU-nak jóvá kell hagynia.

A kormányzati stratégiát kijelölő és az uniós kötelezettségeknek is eleget tevő ÚMFT elkészítésének koordinációjáért a *Nemzeti Fejlesztési Hivatal*, 2006-tól *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* (NFÜ) a felelős.

A kidolgozott nemzeti tervek (I. NFT, ÚMFT) egyik fontos jellemvonásaként megállapítható, hogy *egyoldalúan fejlesztéspolitikai tartalmúak*, kielégítik azt az igényt, hogy az EU-támogatások elnyerésének céljaira a felhasználás megjelölése mellett a támogatási területeket leíró dokumentumok legyenek, de nem elégitik ki a széles körűen értelmezett makrogazdasági, illetve gazdaságpolitikai koordinációs követelményeket.

Fontos vonásként kiemelhető az is, hogy az uniós előirányzatok vonatkozásában a döntési feladatkör az előirányzatok tervezési, beszámolási kötelezettségét illetően az NFÜ elnökét, míg a szabályozási jogkör tekintetében a nemzeti fejlesztési és gazdasági minisztert illeti. Így nemcsak a döntés, de a felelősség is megosztott, ami az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot nehezíti.

A tervekre, illetve kidolgozásukra jellemző *a prioritások nagy száma*. Jóllehet, ez összefügg a tárcák, valamint a régiók azon törekvésével, hogy minél több EU-forráshoz jussanak, ez a gyakorlat mégis kedvezőtlen, hiszen megalapozatlan illúziókat kelthet. Ez az ÚMFT kidolgozási folyamatának elején – többek között – megnyilvánult a javasolt operatív programok

nagy számában, amit – az EU Bizottságtól érkezett információknak is megfelelően – jelentősen csökkenteni kellett.

A terv végrehajtásában meghatározó szerepet játszó *operatív programok között nem sikerült teljesen elkerülni az átfedéseket, párhuzamosságokat*. Ez a probléma több, olyan operatív programot érintő tervezési egység esetében is felmerült, mint a komplex programok és a kiemelt fejlesztési pólusok.

A kidolgozott tervek kapcsolatát, illetve a tervezési gyakorlatot érintő további fontos jellemző vonás, hogy *nem irányult kellő figyelem az I. NFT keretében elkezdett programok sorsának eldöntésére* (folytatására, módosítására vagy megszüntetésére) az ÚMFT-ben való beillesztésük során.

Az ÚMFT kidolgozásával kapcsolatban – a szakirodalom alapján – figyelemre méltó tapasztalat az is, hogy *nem volt egységes a fejlesztési tengelyek bemutatása*.

▶Míg a gazdasági versenyképesség tengelyén belül a terv nem nevesít prioritási tengelyeket (viszont beavatkozási területeket felsorol), addig a többi fejlesztési tengely prioritási tengelyeket vázol fel konkrét beavatkozási területek nélkül, és az utóbbiaknál a területi dimenzió explicit bemutatása is hiányzik.

▶A területfejlesztési tengely több olyan fejlesztési területet vázol fel, ami más fejlesztési tengelyben is szerepel anélkül, hogy hivatkozna azokra vagy az átfedések kiküszöbölésére, az egyértelmű szétválasztás nyilvánvaló szükségességére. A területfejlesztésről szóló fejlesztési tengellyel kapcsolatban nem világos, hogy az országosan kiemelt, központi koordinációt igénylő térségi fejlesztések hogyan jelennek meg az operatív program struktúrájában.

▶Egyes tengelyeknél hivatkoznak az operatív programokban történő beilleszthetőségre, másoknál nem. A környezetfejlesztési tengely bemutatása a legszűkszavúbb, legkoncentráltabb.

E néhány tervezési tapasztalat alapján is megállapítható, hogy a tervezés általános szak-



mai színvonalának emelkedése mellett még több vonatkozásban jelentős előrelépésre van szükség ahhoz, hogy e tevékenység megfeleljen a gyorsan növekvő követelményeknek.

A fejlesztési terv kidolgozásán túlmenően az EU tervezési stratégiája még a következő területeken teszi szükségessé a szinkronitást, illetve annak javítását.

▶A *Lisszaboni Stratégia Nemzeti Akcióprogramját (NAP)* úgy kell kidolgozni és annak végrehajtásáról éves beszámolót készíteni, hogy kiemelt hangsúlyt helyezzenek a makro- és mikrogazdasági politikák alkalmazására, a versenyképességet javító és a foglalkoztatást növelő intézkedésekre.

▶A Göteborgi Programnak megfelelően *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia (NFFS)* került kidolgozásra a fenntarthatóság eléréséhez szükséges cselekvések fő irányairól, kiemelt figyelemmel a környezetvédelem és az energiagazdálkodás területére.

▶A *biztonság, a szervezett bűnözés, az illegális migráció kérdéseivel foglalkozó Hágai,⁸ illetve a Stockholmi Programban⁹ történő részvétel* miatt szükségessé válik e szakpolitikák kidolgozása tekintettel arra, hogy ez a terület az EU-együttműködés nagy szelete lett.

A tagországoknak a lisszaboni célok megvalósítását szolgáló hároméves stratégiai dokumentumot (*Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért, NAP*) széles körű partnerség keretében – különösen a szociális partnerek bevonásával – kellett kidolgozni, és meg kellett vitatnia az Országgyűlésnek is.

Az akcióprogram végrehajtásáról és a Lisszaboni Stratégiához kapcsolódó új intézkedésekről minden tagállamnak 2006-ban és 2007-ben jelentésben kellett beszámolnia, ami alapján a többi tagállam és az Európai Bizottság évente közösen értékelt az előrehaladást. Az akcióprogram végrehajtásának nyomán követésébe be kellett vonni a szociális partnereket is. 2008-ban új akcióprogram kidolgozásával indult egy újabb hároméves ciklus.

Az első magyar akcióprogram (NAP) határidőre, 2005. október 15-ére elkészült, és azt jóváhagyás után a kormány megküldte az EU-Bizottságnak. A NAP készítésének menetében 2005 októberében a *társadalmi szervezetek széles körű részvételével* egyeztető konferencia zajlott le, amelynek tapasztalatait a NAP végső változatának kialakításánál a kidolgozók igyekeztek figyelembe venni. A dokumentum véleményezésére az NFH, a PM, a GKM és az FMM több mint 500 szervezetet kért fel, elsősorban azokat, amelyek már az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióval kapcsolatos munkában is részt vettek, közöttük az OÉT szakmai szerveit, megyei munkaügyi központokat, illetve önkormányzatokat.

Az Európai Bizottság 2006. január 25-én publikálta éves jelentését a Lisszaboni Stratégiáról. A jelentés értékelt a 2005-ben elkészített 25 nemzeti reformprogramot (Nemzeti Akcióprogramok), és az ezekből levonható következtetések alapján *átfogóan elemezte az EU egészére vonatkozóan a lisszaboni folyamatban elért újabb eredményeket*, továbbá – a következő időszak tennivalóihoz útmutatóként – felsorolja a *hiányosságokat*. Az elemzés alapján a Bizottság a magyar kormány figyelmét elsősorban

- az államháztartási egyensúly biztosításának stratégiájára,
- a hálózati iparágak területén a verseny erősödését eredményező intézkedésekre,
- az üzleti környezet – ezen belül a kkv-k finanszírozási hátterének – javítására,
- az oktatási és továbbképzési rendszer munkaerőpiaci igényekhez való jobb megfelelésére kívánta irányítani.

2008. október 15-ére benyújtásra került az Európai Bizottsághoz Magyarország 2008–2010-re szóló Nemzeti Lisszaboni Akcióprogramja, amely a Bizottság országértékelését és ajánlásait is figyelembe veszi.

Magyarország Nemzeti Akcióprogramja az EU úgynevezett integrált gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásai által meghatározott

stratégiai célrendszernek megfelelően készült el. A magyar prioritásokat (*key challenges*) – figyelembe véve a Lisszaboni Stratégia keretfeltételeit – a következők szerint határozták meg.

A prioritások a 2006–2007-es Nemzeti Akcióprogramban definiált prioritásokon alapulnak, alkalmazkodva a változó feltételrendszerhez, figyelembe véve az elmúlt időszakban elért eredményeket. A konvergenciaprogram eredményei alapján, valamint a költségvetési hiány kiigazításának növekedésre és foglalkoztatásra gyakorolt kezdeti visszafogó hatása miatt szempont volt, hogy az államháztartási hiány továbbra is a konvergenciaprogramban leírt pályának megfelelően alakuljon. Mindemellett a prioritások között hangsúlyt kaptak a növekedést és foglalkoztatás bővítését szolgáló kormányzati lépések is.

Az akcióprogramban a makro- és mikrogazdaság, valamint a foglalkoztatás terén meghatározott reformintézkedések végrehajtása, az Új Magyarország Fejlesztési Tervben és a konvergenciaprogramban szereplő intézkedések a szükséges koordináció hiánya miatt annak ellenére nem járultak hozzá a foglalkoztatás és a gazdaság növekedésének hosszú távú biztosításához, hogy a Nemzeti Akcióprogramról a kormány társadalmi egyeztetést folytatott az Országos Érdekegyeztető Tanáccsal, a Gazdasági és Szociális Tanáccsal, az Országos Területfejlesztési Tanáccsal és a Magyar Tudományos Akadémiával. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján keresztül számos észrevétel érkezett, és emellett több szervezet nyújtotta be véleményét, amelyeket az NFÜ beépített a végleges akcióprogramba.

A *Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Stratégiát (NFFS)* – társadalmi egyeztetés után – a kormány 2007 júniusában fogadta el és a hozzá kapcsolódó tagállami jelentést az Európai Unió megújított fenntartható fejlődési stratégiájának végrehajtásáról megküldte az Európai Unió Bizottságának. A stratégiát 2007 őszén megtárgyalta és határozattal elfogadta az Országgyű-

lés is. A kormány döntött arról, hogy a stratégia meghatározott időközönként felülvizsgálatra kerül, valamint hozzá kapcsolódóan konkrét, kétéves cselekvési tervek kerülnek kidolgozásra és végrehajtásra.

A stratégiát alkotó tervezőmunka irányításában egyenrangúan vett részt a NFÜ és a Környezetvédelmi Vízügyi Minisztérium.

A hosszú távú *stratégia fő célkitűzése* az volt, hogy elősegítse a hazai társadalmi-gazdasági környezeti folyamatok összességének, azaz országunk fejlődésének közép-, illetve hosszú távon fenntartható pályára való áttérését, figyelembe véve a hazai adottságokat és a tágabb folyamatokat, feltételeket.

A stratégia figyelemre méltóan sok és fontos kérdéssel *korszerű szemléletben* foglalkozik, ám ez nem jellemző a dokumentum egészére. Az anyagból hiányzik néhány, nemzetközi szinten elterjedt elemző megközelítés, például az intézményi háttér és felelősségi rendszer, kompetenciafejlesztés, a végrehajtás és a követő intézkedések rendszerszemléletű megközelítése, és szerkezetét több ponton a megérthetőséget is nehezítő felépítés jellemzi.

A stratégiában *nincs bemutatott célhierarchia*. Így az olvasóban nem alakul ki egy átfogó jövőkép, ami pedig egy ilyen stratégiában nélkülözhetetlen. A 11 beavatkozási témakörön belül mindössze csak egy-egy mondatos célmeghatározás szerepel, tehát a stratégia nem mutatja be, hogy az egyes célok megvalósítása érdekében milyen társadalmi erőfeszítéseket (ráfordításokat) kell alkalmazni. Ennek hiánya nem teszi lehetővé annak a viszonylag kis számú területnek a kiválasztását, amelynek segítségével érezhető előrelépést lehetne elérni a fenntartható fejlődési pályán.

A stratégia másik jelentős hiányossága, hogy *nem tartalmaz programozást*, illetve *nem jelöli meg egyértelműen a felelősségi rendszert és azt a végrehajtói kört, amelyre a megvalósítás során építeni kíván*, jóllehet az ehhez szükséges feltételekre többször is utalás történik.

A stratégia harmadik jelentős hiányosságaként – egyetértve más szakértőkkel¹⁰ – azt szükséges megemlíteni, hogy *nem a súlyának megfelelően foglalkozik a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés témakörével.*

E főbb hiányok ellenére a stratégia elkészítésének nagy jelentőségét nemcsak az Európai Unió felé teljesítendő feladat elvégzése, hanem annak esélye adja, hogy a magyar tervezési kultúrából hiányzó és átfogó hosszú távú program kidolgozásával elindulhat egy szakmailag magasabb követelményeket kielégítő folyamat, amelynek eredményeként a hosszú távú tervezés valóban jövőképpalkotó lehet.¹¹

E stratégiai területekkel kapcsolatban új, illetve számos, nem kielégítő módon megoldott tervezési feladat azonosítható. Új fontos feladatot jelent a *Hágai, illetve Stockholmi Programban való részvételünk kereteinek kialakítása*, hiszen az ÚMFT erre nem terjed ki. Jóllehet a Lisszaboni Stratégia és a Göteborgi Program témaköreit tartalmazza az ÚMFT, az érintett területekkel kapcsolatban határozottabb nemzeti tervezési válaszokra van szükség, amit a részletesebben kimunkált és koordináltabb ágazati szakpolitikák kidolgozása alapozhat meg.

E hiányosságok korrigálása – más, nem említett lehetőségekkel együtt – elősegítheti a magyar és az EU tervezési tevékenység hatékonyabb szinkronját. E korszerűsítés számára – a rövidebb távú költségvetési tervezéshez, illetve a konvergenciaprogramok kidolgozásához történő közelítés miatt – kedvező helyzetet teremt az EU tervezési gyakorlatában eddig alkalmazott hétéves költségvetési időtáv öt évre való csökkentése.

A NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉSI RENDSZER KIDOLGOZÁSA

A rendszerképzés logikája többféle lehet. Mi elsősorban a következő három dimenzió szerint tartjuk fontosnak a rendszerképzést. Ezek

- az irányítási és tervezési *szintek* szerint megkülönböztetve: nemzetgazdasági, valamint regionális és önkormányzati szinteket,
- az *időtávok* szerint különböző tervezési tevékenységek és tervek, valamint
- a *pénzügyi és a reálfolyamatokra* irányuló tervezési tevékenységek és tervek.

Az irányítási és tervezési szintek

A szintek szerinti rendszerképzés három eleme közül *nemzetgazdasági szinten* folyik legkiterjedtebben tervezési tevékenység.

A *nemzetgazdasági tervezési* tevékenységek, tervek, programok és az intézmények kialakult kapcsolatainak egy felvázolható kvázirendszerét az 1. ábra mutatja be.

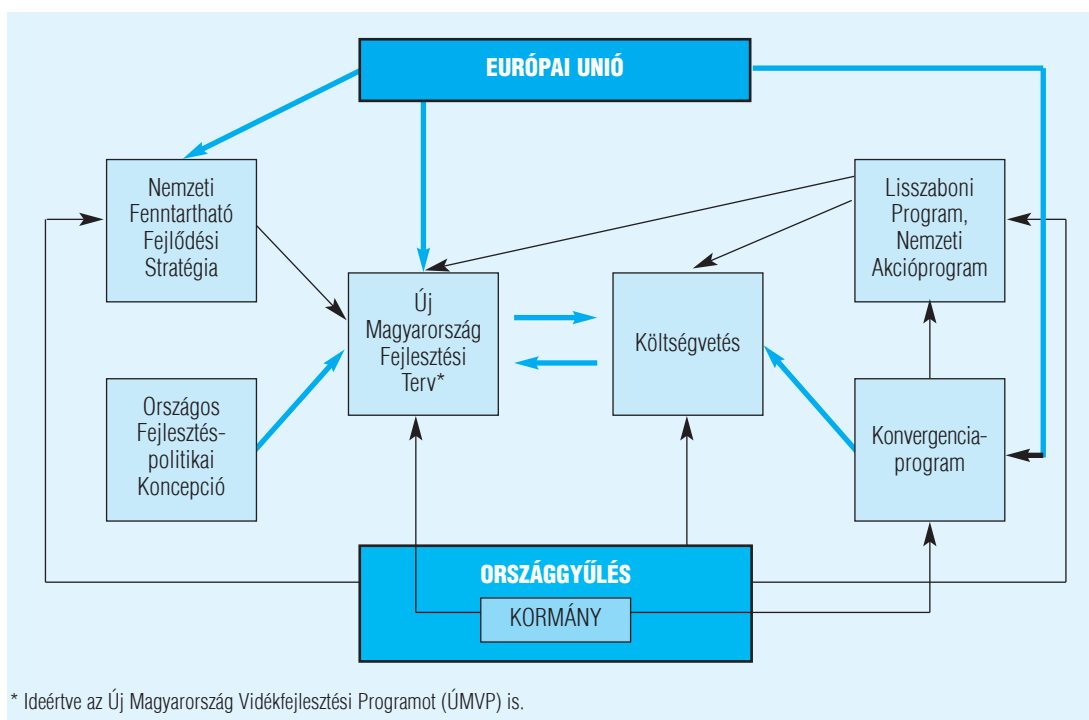
E kvázi- vagy virtuális rendszerben a tervek (programok) közötti viszonylag szoros, domináns kapcsolatot vastag nyíl jelöli. Hasonlóan jelöljük az erős intézményi (EU-) dominanciát is, ami az adott tervnek (programnak) nemcsak a véleményezésében, hanem az elfogadásában is megnyilvánul az ÚMFT és a konvergenciaprogram (KP) esetében. A magyar állami vezető szervekkel kapcsolatban természetesen felesleges volna ilyen szerepnek a kihangsúlyozása.

Mint az ábrán látható, központi jelentőségű kérdés az ÚMFT, az ÚMVP és az állami költségvetés összefüggése.

Az *ÚMFT nagymértékben szelektív jellegű*: funkciójából adódóan nem vázol fel makrogazdasági pályát, költségvetési és monetáris politikai összefüggésrendszert, a gazdasági növekedést megalapozó fejlesztési kiadásokból csak az EU-támogatást és a hozzátartozó hazai társfinanszírozás összegeit tartalmazza, megvalósítása évente nem kerül kiértékelésre, részben csak háromévenként a Lisszaboni Stratégia Nemzeti Akcióprogramja keretében.

Az ÚMFT további nagy hiányossága, hogy *„elmarad” a hazai és külső feltételek változásának követésében*, mivel vele kapcsolatban nem érvé-

A NEMZETGAZDASÁGI SZINTŰ TERVEK, PROGRAMOK ÉS INTÉZMÉNYEK KAPCSOLATA



* Ideértve az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programot (ÚMVP) is.

nyesül a folyamatos tervezés követelménye. 2007. évi elfogadása óta változatlan állapotúnak tekinthető annak ellenére, hogy a magyar módszertani innovációként a kétéves akciótervek rendszere lehetővé teszi elvileg a terv és az operatív programok megvalósítása közti eltérések „helyrebillentését”. Az operatív programokat is érintő kiigazításra csak a nagyméretű nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság miatt került sor 2008 végén.

A kormány 2008. december 17-i ülésén foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a gazdasági válság hatásainak enyhítésére és a gazdaság élénkítésére átcsoportosítást kezdeményez az ÚMFT operatív programjai között, illetve azokon belül. Szándék szerint az átcsoportosítás fő végső kedvezményezettjei a kvk-k, hiszen ők foglalkoztatják a legtöbb munkavállalót, és közülük kerülnek ki leginkább azok a pályázók, akik élni tudnak a gyorsan felhasználható fejlesztési forrásokkal, és ezzel vállalni tudják a

munkaerjük megtartását, lehetőség szerint komplex beruházások megvalósításával, hozzájárulva a gazdasági válság negatív foglalkoztatási hatásainak csökkentéséhez.

Az ÚMFT operatív programjai számára – a fejlesztéspolitikai törvény hiányában – különösen fontos szerepet tölt be az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió, amely lehetőségeihez képest – jóllehet a célokat tekintve nagymértékben „kívánságkosár” jellegű, nincs lebontva programokra stb. – alapot teremt a tervezőmunkának, és az ország fejlesztéspolitikája számára a stratégiai célok elérését 2020-ig tűzi ki. Ugyanakkor olyan peremfeltételekre irányítja a figyelmet, mint a tervezés általános makrogazdasági keretei és az állami tevékenységek (például a makrogazdasági stabilitás megőrzéséhez szükséges lépések, a hatékony közigazgatás megteremtése, a szabályozórendszer konzisztenciája és kiszámíthatósága) összehangolásának szükségessége. Az ÚMFT számára fontos

másik tényező a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Stratégia, amely a hosszú távú folyamatok mérlegelésének jelentőségére hívja fel a közép-távú terv készítőinek figyelmét.

Az állami költségvetés átfogó jellegű:

- egyrészt tartalmazza az EU-támogatásokkal kapcsolatos költségvetést érintő társfinanszírozási szükségletet;
- másrészt átfogja a pénzügyi és a legfontosabb makrogazdasági folyamatokat és a hazai fejlesztési kiadások, valamint az egyéb állami támogatások allokációjával elősegíti a fejlesztéspolitikai célok megvalósítását. A költségvetés tervezése számára – a tervezési rendszer elemei közül – a KP a leginkább meghatározó erejű, hiszen ez tartalmazza a kormány kötelezettségvállalását a költségvetési egyenleg pozíciójának és az államadósság helyzetének javítására. A Nemzeti Akcióprogram szerepe kisebb, de a makrogazdasági politika fenntarthatósága, a mikrogazdasági politikák gazdálkodási környezetet alakító szerepe és a foglalkoztatás ösztönzése miatt fontos tényező.

Jóllehet az ÚMFT és a költségvetés feladatainak ilyen munkamegosztásából szükségszerűen a két terv folyamatos együttélése, egymásra hatása következne, a valóságban azonban sem a hivatalos, jogi keretek, sem a gyakorlati működés oldaláról ilyen munkakapcsolat mind ez ideig nem alakult ki annak ellenére, hogy az elmúlt években több kísérlet történt a költségvetésben szereplő állami beruházások megjelenítésére az ÚMFT-ben.

A makrogazdasági tervezési területek e rövid áttekintése alapján is megállapítható, hogy a szakmai-tartalmi kapcsolatok szempontjából szorosabban záró, a jelenleginél homogénebb tervezési rendszer kialakítására van szükség Magyarországon. Továbbá arra is, hogy e kvázi-rendszer *jelenleg hiányzó fontos ágazati és társadalmi-gazdasági stratégiák* kidolgozásával kibővídjön. Szociális helyzetünk alapján elengedhetetlen, hogy az átgondolt tervezési tevékenység

kitérjen olyan égető problémák megoldására, mint a népesség elöregedésével járó hatások, a népegészségügy javítása, a romaintegráció, a kultúra és a műveltség támogatása, az államszervezet újjáépítése vagy akár a hadügyi reform.

A makrogazdasági tervezéssel szemben hasonló követelményeket támaszt az EU Bizottság közelmúltban közzétett Európa 2020 programja,¹² amely olyan gazdasági növekedést fokozó területeken megvalósítandó programok szükségességére hívja fel a figyelmet, mint az oktatás és szakképzés, a K+F és innováció, a széles sávú internet, energia- és szállítási hálózatokba történő beruházások.

A *regionális és vidékfejlesztési tervezés* számára egyrészt az ÚMFT 5. területfejlesztési prioritása (a 7 kiemelt pólus rendszerével és 3 kiemelt projektjével), másrészt az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) képez kiinduló pontot. Ezt a kiinduló pontot azonban elbizonytalanítja az a körülmény, hogy az ÚMFT és az ÚMVP a szándékolt koordináció ellenére alig összehangolt, továbbá az a körülmény, hogy a területi elmaradottság megszüntetésére, illetve csökkentésére az ÚMVP-ben előirányzott összegek nincsenek szoros összefüggésben az éves költségvetések előirányzataival.

Egy másik megoldandó problémát a központi forráselosztás és érdekérvényesítés jelenlegi magas szintje jelent a területi fejlesztések tervezésében és végrehajtásában. A központi intézmények befolyásoló szerepe olyan fokú, hogy még akkor is központi tervezésről és projektvégrehajtásról beszélhetünk, amikor egy szélesebb (mondjuk ágazati) fejlesztés megvalósítása egyértelműen területi, illetve helyi ügy és annak allokációs döntései területi hatáskörbe tartoznak.

Gondot okoz az is, hogy a regionális és területi kötelezettség-, felelősségvállalás és érdekelttség rendkívül alacsony fokú. A területi (régió, megye, kistérség, település) közreműködő intézmények helyett szinte minden problémát a nagymértékben forráselosztási szemlélettel

működő NFÜ kezel, ráadásul oly módon, hogy hiányzik belőle az eredményközpontúság követelménye. Ebben az összefüggésben külön nehézséget okoz, hogy mivel a régióknak nincs saját bevételeik, vagyonuk stb., nem vállalhatnak felelősséget és kötelezettséget, s így szinte mindenben az erős központi befolyásolásnak kellett érvényesülnie.

Megoldandó feladatként kiemeljük azt is, hogy bizonyos fejlesztések elmaradása, háttérbe szorítása mellett a meghirdetett pályázatok esetében is tetten érhető a pazarlás abból a szemléletből kifolyólag, hogy a forrásokat „el kell költeni”. Ilyen okok játszottak szerepet abban, hogy nem készültek el – többek között – az igencsak hiányzó, megfelelő roma programok, a vidékfejlesztési elmaradottságot csökkentő programok, miközben a meghirdetett pályázatokkal kapcsolatban az adminisztráció abban érdekelt, hogy minél hamarabb lekötésre kerüljön minél nagyobb forrás, még azon az áron is, hogy esetleg nem lehet azokat maradéktalanul teljesíteni. A pályázati mechanizmus bürokratikus, szinte már kezelhetetlenül bonyolult volta is számos nehézség forrása.

Fontos feladat a megállapodásokon alapuló tervezési-fejlesztési rendszer erősítését is. Például határozott igény van a komplex programok (a roma- és más, például városfejlesztési programok) egységesítésére, olyan módszertani eljárások alkalmazására, amelyek számon kérhető hatékonysági követelmények kidolgozását alapozzák meg. A központ-régió, a régió-megye, a régió-kistérség, a megye-kistérség és a kistérség-település közötti megállapodások kiemelt célterülete lehetne a munkahelyteremtés, az innováció és a romaintegráció elősegítése. Kistérségi szinten a helyi megállapodások eredményei már kezdeti (költséghatékonysági) formában láthatók. Például a nagyobb település(ek) nyújt(anak) a kisebbeknek szolgáltatásokat, ezáltal elegendő kizárólag a fő település(ek)en kialakítani ellátó funkciókat.

E fejlődési irány érdekében megoldandó fel-

adat, hogy a döntések előkészítése végett *kistérségi szinten is kialakuljon olyan tervezési funkció, amely az igényekre épülő projektervezésre fókuszál*. E funkció jelentősége immár az egyes Operatív Programok „gazdái” körében is felismert: egyre többen próbálják az ágazati célok programszerű, illetve projektszintű megtervezését ágazati szinten elvégezni.

A kistérségi tervezés fejlesztésével kapcsolatban – az ÚMFT és az ÚMVP közötti kompetenciamegosztás kialakítása érdekében – mérlegelendő a kistérségek alapvetően urbánus és rurális térségekre való besorolásának megvalósítása. E két kistérségtípus fejlesztésére más és más típusú fejlesztéspolitikát szükséges kialakítani. A vidékies tevékenységek esetében a mezőgazdasági tevékenység fejlesztése a meghatározó, míg a városias területek versenyképességének erősítése más módon történhet. Mindkét kistérségtípusnál a városnak és a környező térségeknek új típusú kapcsolatokat kell kiépíteni.¹³

Ami a *helyi önkormányzati szektort illeti, meglehetősen fejletlen tervezési kultúrával működik*. Ez különösen élesen felvetődő probléma az EU-támogatásokhoz szükséges abszorpciós képesség megítélése és javítása szempontjából.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előírja, hogy minden újonnan választott képviselő-testület gazdasági programot köteles készíteni a politikai ciklusra. Jóllehet a program tartalmát, a követett stratégiát az önkormányzat önállóan dönti el, e törvényi kötelezettségnek az önkormányzatok jelentős része formálisan sem, tartalmi értelemben többsége nem tesz eleget.

Egy másik hiányosságként – az EU-támogatások felhasználását szabályozó jogszabályokkal kapcsolatban – az említhető meg, hogy a szabályozás jogi értelemben úgynevezett bottom up tervezési filozófiát érvényesít, hiszen mind a gazdasági program, mind a pályázat útján megszerezhető források vonatkozásában a helyi kezdeményezésnek van prioritása. Ez a

megközelítés önmagában helyes is lehetne, de úgy gondoljuk, hogy ez a magyar gazdaság igényeinek nem felel meg. Egyfelől az ország jelenlegi fejlettségi szintjén a közszükségletekkel kapcsolatos tényleges szükségleti struktúra és a meglévő kapacitások eltérése miatt önbecsapás a kezdeményezést a helyi preferencianyilvánításra bízni. Másfelől nincsenek meg azok az információs hátterek (települési, államháztartási információk) és a humán erőforrások, amelyek ezt a rendszert érdemben működtetnék. Harmadrészt a „bottom up” filozófia ellentmond a költségvetési fenntarthatóság követelményének.

Fontos hiányosság az is, hogy nincs meg a tartalmi kapcsolat a településfejlesztés és a területi tervezés között. A „kiüresített” területi önkormányzatok nem képesek e két szempont integrálására.

E néhány gond említése is jelzi, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásának minőségét a helyi közfeladat-ellátás hatékonyságát és gazdaságosságát jelentősen javítani lehetne érdemi tevékenységgel. Egy hatékony önkormányzati tervezési rendszer képes volna az említett anomáliák és veszteségek mérséklését, a rendelkezésre álló működési és fejlesztési források célirányosabb felhasználását elősegíteni.

Ennek megvalósítása *több ponton igényeli a jelenlegi tervezési rendszer korszerűsítését*. Ezek:

- a gazdasági programkészítés általános kötelezettsége helyett önkormányzati szintenként differenciált tartalommal előírt, kötelező és meghatározott szakmai követelményeknek megfelelő középtávú tervkészítési kötelezettség beépítése. Ebben a tervben biztosítani kellene a költségvetési keretek és a nem költségvetési keretek közötti feladatellátás együttes „konszolidált” bemutatását és megtervezését annak érdekében, hogy
 - az elkészült tervek valóban az önkormányzatok működésének szervező erői legyenek;

- az önkormányzati pénzügyi tervek, az ebben megfogalmazott célok összhangban álljanak az adott régió és végső soron az ország fejlesztési terveivel (programjával), és
- a tervezés „technológiájának” hozzátartozó eleme legyen a programalapú tervezési módszer alkalmazása;
- a településfejlesztés és a területi tervezés intézményi összekapcsolása;
- az államháztartási tervezési szabályok és módszerek fejlesztése, beleértve a szintek közötti forrásmegosztás tervezési háttérnek fejlesztését és a korszerű költségvetési technikák alkalmazását;
- az önkormányzati forrásszabályozás kiszámíthatóbbá tétele megfelelő pénzügyi technikákkal;
- a helyi önkormányzati tervezés információs feltételeinek (a statisztikai adatok gyűjtése és hozzáférhetősége, az államháztartási információs rendszer fejlesztése) biztosítása;
- humán erőforrás-fejlesztés, a tervezéshez szükséges kapacitások és kompetenciák biztosítása a helyi önkormányzatoknál.

A tervek időben történő összehangolása

Áttérve a *tervezési rendszerképzés második dimenziójára* abból indulunk ki, hogy a tervek, programok és a tervezőintézmények kapcsolatrendszerre hatékonyságának – a szakmai tartalmak mellett – *jelentős tényezője az időben történt összehangoltság követelményének kielégítése is*. A magyar tervezési gyakorlatban e követelmény csak alacsony fokon érvényesült (lásd 1. táblázat).

Nemzetközi tapasztalatok alapján állítható: nagyobb biztonsággal támogatja az állami döntéshozatalt az olyan tervezőrendszer, amelyben sokoldalú interaktivitás érvényesül a rövid, közép- és hosszú távú előrejelzések és mérlegelések között.

Az összehangolási követelmény tükrében – ahogyan azt a 1. táblázat is mutatja – több aszimmetrikus „időtávzavar” jellemzi a jelenleg virtuálisan létező hazai tervezési rendszert.

▶ A költségvetés kidolgozása döntően rövid távú szemlélettel történik, az éves költségvetések háttérben a többéves kiadási keretek meghatározása még csak a kezdeteknél tart. Hiányukat az elmúlt időszakban enyhíthette volna a konvergenciaprogram, amennyiben szakmai megalapozottsága ezt lehetővé tette volna. A költségvetés tervezésében változatlanul fehér foltot jelent a kapcsolódó fejlesztéspolitika hiánya. Ezt megszüntetné, ha az ÚMFT alapján – folyamatos és csúszó tervezési eljárással – *évekre bontott (decentralizált) fejlesztési tervek*, valamint azok figyelembevételével hároméves tervek is készülnének, amelyek természetes hidat képeznének az éves költségvetési és a hétéves (esetleg később ötéves) fejlesztési tervezőmunkák (tervek) között. Eme új típusú terveket különösen hatékony kapcsolattartókká tenné egy olyan további korszerűsítés, amely a költségvetés kidolgozásában megnövelné a hároméves időszak szerepét, ideális esetben *egy hároméves költségvetés* kidolgozásával. A hároméves időszak mellett szól az a körülmény is, hogy a költségvetési szabályok bevezetése következtében a költségvetési tervezés valójában egy hároméves folyamattá vált. Egy ilyen korszerűsítéshez célszerűen javasolható az eddig alkalmazott gördü-

lő tervezéssel készülő *akciótervek* kétéves időhorizontjának három (2+1) évre történő emelése is. Az egymással szoros egységet alkotó tervek együttesének ilyen továbbfejlesztése esetén megfelelő irányítási keret állna rendelkezésre a napirendre kerülő átfogó adócsökkentési program, valamint a szerkezeti reformok elindítása, illetve azoknak a makrogazdasági folyamatokkal szükséges harmonizációja számára.

▶ A középtávú szemléletet képviselő ÚMFT kidolgozásának folyamatából viszont hiányoznak azok, a fejlesztéspolitika hatékony megvalósításához szükséges pénzügyi láncszemek, rendszerek, amelyek rövid távú szemléletben is biztosítani tudják a működőképességet. E hiány feloldását szintén eredményesen szolgálná az előző pontban javasolt – éves, illetve hároméves – korszerűsítési irány.

▶ Ami pedig a közép- és rövid távú tervek és programok, illetve tervező munkák hosszú távú megalapozását illeti, csak esetleges, első lépéseknek tekinthetjük mindazokat a kísérleteket, amelyekre az elmúlt években építeni lehetett. A globális válságból történő kilábalás és az EU Európa 2020 programja¹⁴ a hosszú távú tervezőmunka szerepének olyan erősítését teszi szükségessé, amely szilárd alapot képez a hosszú távú *stratégiai kormányzás és menedzsment* számára.

A hosszú távú (10–15 éves) előretékintő tervek kidolgozását – a globális kihívások (éghajlatváltozás, energiaellátási nehézségek stb.)

1. táblázat

AZ ÉRVÉNYES NEMZETGAZDASÁGI TERVEK, PROGRAMOK KIDOLGOZÁSÁNAK IDEJE

	Kidolgozás éve	Korszerűsítés éve
Lisszaboni Stratégia Nemzeti Akcióprogramja	2005	2008
Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió	2005	–
Konvergenciaprogram	2006	Évente (részleges)
Új Magyarország Fejlesztési Terv	2007	2008
Új Magyarország Vidékfejlesztési Program	2007	–
Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia	2007*	2010 (kezdet)
Állami költségvetés	Évente	–

* Az ÚMFT és az ÚMVP kidolgozása után készült el.

mellett – önmagában indokolja az az említett tervezési időhorizont-csökkenés, amit az EU-források jelenlegi hétéves elosztási gyakorlatának tervezett lerövidítése jelent.

A pénzügyi és reálfolyamatok összehangolása

Ami a tervezési rendszerképzés harmadik dimenzióját illeti, a *pénzügyi és a reálfolyamatokra* irányuló tervezési tevékenységgel szemben fontos követelmény, hogy mindkét oldalra kiemelt figyelem forduljon, és egymással összehangoltak legyenek. Ennek fontosságára az EU Bizottság Európa 2020 programja is felhívja a figyelmet, amikor olyan költségvetési konszolidációs programok megvalósítását javasolja, amelyek egyben prioritást adnak a gazdasági növekedés fokozásának is.

A jelenlegi tervezési gyakorlatban e követelmény nem érvényesül. Olyan mértékben áll előtérben a pénzügyi folyamatok szerepe, mintha már a magyar gazdaságban nem is léteznének reálgazdasági folyamatok. Ilyen körülmények között csak botladozunk az oly annyira fontos gazdasági növekedést, illetve a foglalkoztatottság alakulását meghatározó tényezők között.

Ezen – szűken vett tervezési értelemben – oly módon kell változtatnunk, hogy az eddiginél intenzívebben, körültekintőbben tárjuk fel és elemezzük a termék- és szolgáltatáspiacok alakulásának tendenciáit az üzleti és a közszektorban egyaránt.

Szélesebb értelemben átfogó megoldást jelenthet olyan tervezési modellek és módszertanok kiterjedt alkalmazása, amelyek *a hatások előrejelzésére és a teljesítmény mérésére alkalmas indikátorokon* alapulnak.

Ezek hiányát az ÁSZ jelentései többször is kifogásolták, például az I. NFT programjainál, ahol a megvalósítás mérését, a támogatások hasznosulásának ellenőrzését és a beszámolás teljesítését szolgáló *indikátor- és monitoring-esz-*

közrendszert nem alakították ki. Az ÚMFT-nél már felállították az eredményszemléletű indikátorrendszert. Egy többszintű indikátorrendszer készült, amely leképezi az ÚMFT hierarchiáját: a rendszerben külön indikátorok kerültek, illetve kerülnek kialakításra ÚMFT-, operatív program- (OP), prioritás-, konstrukció-, illetve kiírásszinten. Az ÚMFT- és operatív programszint kivételével a különböző szinteken definiált indikátorok aggregálhatók. Az indikátorrendszer az ÚMFT projektjeinek (és korábban az I. NFT projektjeinek) kezelésére szolgáló informatikai rendszer, az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (röviden EMIR) moduljaként működik. Az indikátormodulban az eddigi gyakorlat szerint az EMIR felhasználói, jellemzően a közreműködő szervezetek munkatársai rögzítették projektenként (általában egy adott projekt gondozása közben) az indikátor adott projekthez tartozó terv- és tényértékeit.

Hasonló hatás- és teljesítményszemléletű indikátorrendszer alkalmazása szükséges a *költségvetés kidolgozása és végrehajtása* során is. Tekintve, hogy a jelenlegi költségvetés tervezési gyakorlatra a teljesítményorientáció helyett a kialakult helyzetből történő kiindulás a jellemző, szükséges, hogy a kiadások jelentős és növekvő része programalapon kerüljön megtervezésre. Mivel az áttérés hosszabb időt igényel, javasolható, hogy a *programalapú költségvetés bevezetésére* első lépcsőben az európai uniós támogatási programok és a leginkább úgynevezett „fejzeti kezelésű előirányzatokkal” gazdálkodó minisztériumok esetében kerüljön sor. A tervezést követően a gazdálkodás során a teljesítményorientációt úgy lehet érvényesíteni, ha a költségvetési előirányzatok felhasználásához teljesítményindikátorokat rendelnek és azok teljesülését szervezeti, ágazati és kormányzati szinten egyaránt figyelemmel kísérik.

* * *

A tervezési területek áttekintése alapján megállapítható, hogy *mind a szakmai-tartalmi kapcsó-*

latok, mind az időhorizontok, mind pedig a pénzügyi és reálfolyamatok szempontjából szorosabban záró, a jelenleginél homogénebb tervezési rendszer kialakítására van szükség Magyarországon.

A NYITOTT, TRANSPARENT TERVEZÉSI RENDSZER ÉS A CIVIL SZFÉRA SZEREPE

Ahogy az átláthatóság és az elszámoltathatóság az államháztartás működésének jogi alapelvei, ezek érvényességét ki kell terjeszteni a tervezőmunkára, illetve a tervek végrehajtására is. A tervezőrendszer átlátható, elszámoltatható működése nélkül nem szerezhető meg a társadalom többségének, a szakmai köröknek a bizalma, de a külföldi partnerek, intézmények együttműködési készsége sem, ami a hatékony társadalmi-gazdasági cselekvési forgatókönyv-választásokhoz nélkülözhetetlen feltétel.

Eme elv alapján nem tekinthetjük kielégítőnek az ÚMFT-hez kapcsolódó érdekegyeztetést, jóllehet a részt vevő civil szervezetek pozitívan értékelték, ám ez inkább a formai jegyekre (a részvétel lehetőségére), mintsem a vélemények döntésekbe való beépülésére vonatkozott, hiszen annak mechanizmusai nem ismertek. A civil szervezetek a rendelkezésre álló rövid idő miatt is gyakran érezték úgy, hogy az egyeztetéssel az állami szereplők csak az EU elvárásainak kívántak megfelelni.

Úgy véljük tehát, hogy a nyitott, transzparens, ellenőrzött tervezési rendszer kialakítási folyamatának részeként erősíteni kell a kormányzati intézmények, valamint a civil társadalom és intézményei közötti együttműködést, a hangsúlyt a „szociális dialógusról” a „civil dialógusra” helyezve át. A hatékonyság és civil részvétel hiányosságai miatt a konzultatív eljárásokat nem elég intézményesíteni a „szociális partnerekkel” (például a szakszervezetekkel, a munkáltatói szövetségekkel), hanem a civil szervezetek teljes körű, intézményes részvételére, civil dialógusra van szükség a közpolitikai

döntéshozatalban és a megvalósításban. Az EU konformitás érdekében is három attribútumot kell kifejleszteni:

- az *átláthatóságot*, amely azért fontos, hogy a közintézmények tevékenysége és azon alkalmazottak egyéni felelőssége, akik a közintézményekben dolgoznak, megjelenjen az állampolgárok számára és annak vizsgálatát és esetleges bírálatát lehetővé tegye;
- a *hozzáférhetőséget*, amely azt jelenti, hogy a szolgáltatások s a közintézményre vonatkozó információk az állampolgárok számára hozzáférhetőek legyenek;
- a *válaszadási, avagy reagálási képességet*, amely azt igényli, hogy a közintézmény válaszolni tudjon a civil társadalom körében jelentkező igényekre, szükségletekre és eszmékre.

Mint ebből látható, a nyitottság követelménye túlmutat az átláthatóság követelményén. (Korábban ezt ilyen egyértelműen nem fogalmazták meg.) A hozzáférhetőség és a válaszadási képesség két olyan további dimenziót jelent, amely újabb minőségi követelményeket támaszt a közintézmények és a társadalmi csoportok, közösségek kapcsolataiban a nemzetgazdasági tervezés vonatkozásában is.

A KONCEPCIÓ MEGVALÓSÍTÁSÁNAK CSELEKVÉSI IRÁNYAI

A tervezési rendszer javasolt megújítása érdekében négyirányú cselekvéssorozatra van szükség. Ezek a következők.

▶ A megújítást szolgáló *jogalkotási program elkészítése*, amelynek középpontjában a nemzetgazdasági tervezésről, minimumkövetelményként a fejlesztési politikáról szóló törvény kidolgozása áll. Ennek céljaira javasoljuk, hogy olyan nemzetgazdasági tervezésről szóló törvény szülessen, amely valamennyi társadalmi-gazdasági tervnek minősülő nemzeti döntésre vonatkozik, tehát a tervezés intézményrendsze-

re és folyamata kerüljön törvényi szinten meghatározásra. E téren nélkülözhetetlen teendő a tervezés főbb területein megoldandó feladatok rendszerszerű áttekintése, „leltározása” is.

▶A nemzetgazdasági tervezés *felelősségi, intézményi rendjének kialakításában* első – meghatározó – lépés a tervezőmunkák koncepciónális és módszertani irányításáért felelős állami intézmények meghatározása. Javasoljuk, hogy a Nemzetgazdasági Minisztériumban Stratégiai (Tervezési) államtitkárság jöjjön létre, amely a nemzetgazdasági tervezés központi intézményeként biztosítaná, hogy megvalósuljon a magas szintű tervezési koordinációs tevékenység. Javasoljuk továbbá azt, hogy az EU-források felhasználásának programozására, pályázatainak, illetve a Széchenyi Terv pályázatainak lebonyolítására a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban olyan tervezői szakapparátus jöjjön létre, amely a fejlesztési tervek gyakorlati végrehajtását, ennek ellenőrzését és monitoringját végzi. Feltételezve a két minisztérium részéről várható legnagyobb együttműködési készséget is, elkerülhetetlennek látszik olyan jelentős és folyamatos súrlódások kialakulása, amelyek szakmai feloldása nem lehetséges rövid államigazgatási úton, s így megnövelik a koordinált döntéshozatal idejét. Ennek elkerülése végett megfontolásra javasoljuk a Miniszterelnökségen belül egy olyan Stratégiai-Tervezési Titkárság létrehozását, amely folyamatosan biztosítja, hogy az ország koordinált jövőképevel összhangban megállapított fejlesztési célok alapján történjen a társadalmi és gazdasági fejlesztések prioritásainak kijelölése és a civil szférával történő egyeztetésük megszervezése.

Második fontos lépés *a tervező apparátus (szervezeti egység) újbóli létrehozása a szakpolitikai alkotás erősítése végett a minisztériumokban.*

(Mint ismeretes, ezek a főosztályok – az ott dolgozó ágazati tervezők száma 2004-ben 150–170 fő volt – az utóbbi években megszűntek/átalakultak/összezsugorodtak.)

Harmadik lépésként több kutatóintézet részvételével el kell indítani olyan kutatásokat, amelyek a *felhasználható, egységes tervezési módszertan alapjait* teremtenék meg, továbbá elősegítenék e módszertan oktatását a felsőoktatási intézményekben.

▶A korszerűsített nemzetgazdasági tervezés alkalmazásának nélkülözhetetlen feltétele *a tervezési célokra alkalmas információs rendszer kialakítása*. A jövőkép meghatározása és folyamatos „karbantartása”, az állami feladatok összehangolt megoldása igényli kiépítésének mielőbbi megkezdését.

▶Olyan rendszert szükséges kialakítani, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a reálfejlesztés (nemzeti fejlesztési koncepció és terv, a területfejlesztés, a vidékfejlesztés, a 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 elvárás, hogy a fejlesztéspolitika és a gazdasági versenyképesség követelményeit szem előtt tartva illessze bele a strukturális modernizációt a fejlesztési tervekbe, szűnjön meg a komplexitás figyelmen kívül hagyása, ami az eddigi reformkísérleteket jellemezte.

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.

JEGYZETEK

- ¹ Báger Gusztáv: A tervezés mint célkeresés: európai példák, magyar feladatok, In: sorsfordító esztendő. A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai, Tas-11 Kft, 2005, pp. 351–364
- ² A felmérés az INTOSAI Nemzeti Teljesítményindikátorokkal Foglalkozó Munkacsoportjának programja keretében történt.
- ³ Jelen anyagban terjedelmi okokból azonban a fő figyelmet a tervekészítésre fordítjuk.
- ⁴ Faragó László: Szeletek a tervezés mélyrétegeiből, Tér és Társadalom, XV. évfolyam 2001. 3–4. pp. 11–24
- ⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 35. §-a (1) bekezdésének e), f) pontja.
- ⁶ Lásd Jelentés A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzése, Állami Számvevőszék, 2008. június
- ⁷ Báger Gusztáv – Szabó-Pelsőczy Miklós: A Marshall-tervtől az új egyensúly felé, Közgazdasági Szemle, 1998/5. szám
- ⁸ Az Európai Tanács 2004. december 4–5-én ülésezett, és elfogadta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség erősítését célzó többéves Hágai Programot.
- ⁹ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09 Council of The European Union, Brussels, 2 December 2009
- ¹⁰ Lásd A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia dokumentumának stratégiai környezeti vizsgálatát. (Zárójelentés) RESPECT Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság és a KÖVET Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület Konzorciuma. Budapest, 2007. július. 6. A Zárójelentés elkészítését a DELPHI szakértői módszer alkalmazása során szakértői interjúalanyként segítette Dr. Báger Gusztáv, az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének volt főigazgatója is.
- ¹¹ Jövőkereső, A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2009. november 13.
- ¹² A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 3.3. 2010
- ¹³ Faragó László: Javaslatok az új Nemzeti Fejlesztési Terv regionális megalapozásához, EU Tanulmányok IV. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. pp. 9–42
- ¹⁴ A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 3. 3. 2010. A stratégia célja annak elősegítése, hogy az Európai Unió megerősödve kerüljön ki a jelenlegi válságból a tudásalapú, hatékony és szociálisan érzékeny gazdasági növekedés által olyan fenntartható szociális piacgazdaság megteremtésével, amely magas szintű foglalkoztatottságot, termelékenységet és szociális kohéziót eredményez.

Becker Pál

Távlatosság, jövőkép-alkotás és tervezés

Mindazok, akik a rendszerváltozás előtt eszméltek és ráadásul közgazdaság-tudományi egyetemet végeztek, sokszor még mindig némi ellenérzéssel fogadják a tervezés szót. Anynyit tanultak a három- és ötéves népgazdasági tervekről, azok (nem) teljesítéséről, vagy a párt valamelyik kongresszusának felajánlott dicsőséges túlteljesítéséről, hogy a makró, mezzó szintű tervezés rossz emlékeket idézhet fel bennük.

Osztom *Báger Gusztáv* véleményét, hogy – talán az említett okokra is visszavezethetően – Magyarországon az utóbbi időben *nem kapta meg a megfelelő helyét a tervezés*, illetve a stratégiai tervezés. Pedig „navigare necesse est”, hajózni és nemzetgazdasági szinten tervezni szükséges, ez utóbbit pont azért, mert Pompeiusszal ellentétben nem fogadjuk el a közmondás második részét, miszerint „vivere non est necesse”, vagyis élni nem muszáj.

Miért is kell tervezni? Erre rengeteg tudományos indok van, amelyek több bekezdésen keresztül sorolják ennek fontosságát. Most azonban számunkra elegendő egy rövid munkadefiníció: *tervezés nélkül nem biztosított a nemzetgazdasági források optimális felhasználása*. Bármilyen jó tervezés mellett is lehetnek hiányosságok, hibák, hatékonytalan vagy nem elég hatékony befektetések, de tervezés hiányában

szinte biztosra vehető az erőforrások pazarlása. Ez igaz a közszféra és igaz a versenyszférára is.

A közszféra területén – azt hiszem – az állítás nem kíván indoklást, egyértelmű, hogy egy céltudatos fejlesztés révén elkerülhetők a közelmúlt olyan anomáliái, amikor például az egyik évben központi előírás alapján több száz fővel csökkenteni kellett az APEH létszámát, majd az azt követő évben átszervezésekkel együtt több ezer fővel növelni. A versenyszféra számára is elengedhetetlen egy egyértelmű irány megszabása. Ekkor megpróbál alkalmazkodni a gazdaságpolitika által meghatározott prioritásokhoz, profilját ahhoz igazítani, tevékenységét ezen a téren bővíteni. Egy központi-lag állandóan „rángatott” gazdaság, a folyamatosan változó prioritások ezt az alkalmazkodást teszik lehetetlenné.

Az Állami Számvevőszék 2008-ban hozta nyilvánosságra A gazdaságfejlesztés állami eszközrendszerének működésének ellenőrzéséről szóló jelentését,¹ ami igen plasztikusan támasztja alá állításomat. Ebben megtalálható, hogy *2004 és 2006 között összesen 4600 milliárd forintot költöttünk fejlesztésre*, ami évenként az államháztartás kiadásainak körülbelül 15 százalékát jelentette.

Ezzel az óriási összeggel azt sikerült elérnünk, hogy az IMD World Competitiveness

Yearbook 2007-es kiadása szerint *Magyarország a világ versenyképességi rangsorában, 2007-ben 8 hellyel hátrébb került, mint 2000-ben.* Ugyanezen időszak alatt a 27 európai ország között is 3 hellyel csúszott lejjebb, annak ellenére, hogy az EU Bizottság 2006. évre kiadott jelentése szerint a tagállamok közül a gazdasági szférának Málta és Litvánia mögött a Magyarország nyújtotta a legnagyobb állami támogatást a GDP-hez viszonyítva. A World Economic Forum 2007. szeptemberi jelentése alapján Magyarország versenyképesség szempontjából a 2006-os 35. helyről a 41. helyre került 2007-ben.

Az összkép tehát meglehetősen sötét, de törvényszerű. Világos célok, egyértelmű stratégiára alapozott tervek nélkül nem lehet sikert elérni. A szigetszerűen végrehajtott fejlesztések szinergiahatása gyakorlatilag nulla, helyenként feleslegesek, sőt károsak. Mindenki számára egyértelmű, hogy egy turisztikai központ felfejlesztésére fordított milliárdok értelmüket veszítik, ha a környéken ismét súlyos milliárdokból eróművet, hulladéktelepet stb. építenek. De ugyanez elmondható az „ingyen” EU-s forrásból végrehajtott fenntarthatatlan beruházásokról, ahol az üzemeltetési költség csödbe viszi az adott vállalatot, önkormányzatot.

Milyen egy jó nemzetgazdasági tervezési rendszer? Mint a matrjoskababa. A különböző szintű stratégiáknak, terveknek úgy kell egymásba illeszkedniük, ahogy az egyre nagyobb és nagyobb babák illeszkednek a még náluk is nagyobb következő babába. Így biztosítható az összhang az egymás alá-, fölérendelt tervek között. Mit jelent ez a gyakorlatban?

Először *ki kell dolgozni Magyarország jövőképét, rögzíteni a legfontosabb célállapotokat.* Ezt követi a komplex stratégia megalkotása, amely magában foglalja a részstratégiákat, majd tovább lebontva a terveket. Mindeközben gondosan figyelve a cél-eszköz hierarchia helyes megválasztására.

A jövőkép meghatározásakor természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a politikai, gazdasági környezetet, amelyben élünk. Ennek

talán legfontosabb eleme az Európai Unió, hiszen annak szabályai hazánkra is érvényesek, és középtávon jelentős forrásátcsoportosítást hajt végre, amelynek mi kedvezményezettjei vagyunk. Mindezek alapján állandóan figyelembe kell venni az EU fejlesztési terveit, de alapvetően a magyar gazdaság és társadalom követelményeit kell a középpontba állítani.

Ezzel elkerülhetjük azokat a hibákat, amelyet jónéhány magyar önkormányzat, civil szervezet, kisebb részben vállalat elkövetett. Az uniós forrásokra koncentrálna nem azt mérték fel, mire lenne szükség, hanem azt, mire lehet pályázni. Gyakran már középtávon is ezek, a nem valós igényeket kielégítő fejlesztések lesznek a legdrágábbak, de azt nyugodtan kijelenthetjük, hogy nem optimális mértékben járulnak hozzá a célállapot eléréséhez. Tehát mindenképpen *a magyar lehetőségekhez, igényekhez kell az uniós és saját források felhasználását megtervezni, és nem az uniós lehetőségekből kiindulni.*

A kettő azonban nem áll éles ellentétben egymással. Egyetértek a tanulmány azon javaslatával, hogy *jobban szinkronizálni kell a hazai terveket, tervezést az unió döntéshozatali ciklusával.* Az uniós programozási periódusok azonban csak nagyvonalakban fogalmazzák meg a célokat, és ahhoz rendelik a pénzügyi kereteket. Ezen belül már gyakorlatilag szabad keze van minden tagállamnak annak eldöntésére, hogy milyen projektek megvalósítására köti le a rendelkezésére álló keretet. Véleményem szerint tehát *technikai szempontból az EU-s gyakorlat legyen a meghatározó* (az uniós tervezési ciklusokra, főbb célokra stb. viszonylag kis ráhatásunk van, ezért érdemes alkalmazkodni ahhoz), *de tartalmi oldalról mindenképpen a magyar igény, terv legyen a döntő.*

A tervezési folyamat megújítását célzó feladatok között szerepel a rendszerhibák kiküszöbölése. Ez fontos célkitűzés, bár a javasolt alapelvek érvényesítése esetén feltételezésem szerint ez a pont automatikusan teljesülni fog. Amennyiben a másik három alapelv (a hazai és az EU-



tervezés szinkronizálásának elve; a nemzetgazdasági tervezési rendszer kidolgozása; a nyitott, transzparens tervezési rendszer és a civil szféra szerepe) megnyugtató módon teljesül, azzal párhuzamosan a rendszerhibákat is száműztük.

Megfontolásra *javaslom azonban egy új alapelv rögzítését, amely a távlatos gondolkodás szerepét hangsúlyozza*. Ne lehessen akár az EU nyomása miatt, akár az IMF kérésére, akár belső fiskális elgondolás hatására úgy rövid, középtávú tervet összeállítani, hogy az a levegőben lóg, az általánosságokon kívül nincs semmilyen közvetlen kapcsolata az elfogadott jövőképpel, az azzal összefüggő tervekkel. Szándékosan használok a „távlatosságot”, hiszen a „stratégia”, mint fogalom, tapasztalataim szerint devalválódott. Amikor már szakcikkekben is 1-2 éves stratégiáról írnak, akkor vagy alapjaitól újra kell kezdeni az oktatást, vagy új fogalmat kell használni.

Ahhoz, hogy a jövőképpel konzisztens stratégiák és tervek jöjjenek létre, elengedhetetlen a tervezési folyamat koncentrációja. Csak akkor várhatunk el tényleges eredményt, ha a minden esetben egyértelmű a közvetlen felelősség- és hatáskör. Önálló tervezési intézet, intézmény kialakítását azonban nem tartanám szerencsés megoldásnak. Jelentős átfedés alakulna ki a minisztériumok és az intézmény között, állandósulnának a kompetenciaproblémák, és felesleges többletkapacitás kiépüléséhez vezethet. (A rendszerváltoztatás után még nagyon hosszú évekig érezhető volt a Pénzügyminisztérium és a volt Országos Tervhivatal munkatársai közötti – szerencsére már megszűnő – ellentét.)

Elméletileg sokféle megoldás létezik. A kérdés súlya miatt szerintem szükségszerű, hogy a központi koordináció valahova közvetlenül a mindenkori miniszterelnök mellé legyen telepítve. Ez egyrészt megfelelő súlyt, rangot adna a koordinációt lebonyolító intézménynek, másrészt (elvileg) garanciát ad arra, hogy ne a tárca-, vagy ágazati érdekeket preferálja, hanem

az állami társadalmi célokat. A hangsúly azonban a szakmai koordináción van, nem pedig a közvetlen tervezési feladat elvégzésén vagy politikai ellenőrzésén. A múltban megismert, a miniszterelnök által vezetett, miniszterekből álló fejlesztési tanács például erre semmiképpen sem alkalmas szervezet. Összetétele miatt a napi munka vitelére alkalmatlan, nem kellően produktív, de a politikai irányításra is alkalmatlan, hiszen a téma komplexitása miatt ez mindig a teljes kormányra kell, hogy tartozzon.

A miniszterelnök melletti koordinációnak lenne feladata a civil szférával történő egyeztetés megszervezése is. A civil szervezetek véleményének kikérése, beépítése a stratégiába és a tervekbe politikai kultúra kérdése. Ami vagy van, vagy nincs. Törvényi kötelezettséget megállapítani, különböző mechanizmusokat kialakítani szerintem felesleges, mert ezek – ha a politikának nincs igénye az egyeztetésre a civil szférával – bármikor könnyedén kijátszhatók. Jelenlegi jogrendünkben is vannak ilyen jellegű kötelező előírások, de az azok megsértése miatt indított alkotmánybírósági eljárások eddig minden esetben zátonyra futottak. A taláros testület ugyanis – elismerve az egyeztetés törvényi kötelezettségének megszegését – csak egy esetben semmisített meg ezért törvényt, bizonyos értelemben utólag jóváhagyva ezáltal ezt a gyakorlatot.

Kisebbségi korrekciókat legfeljebb a nyilvános adatokkal kapcsolatos jogszabályokban érdemes végrehajtani, hogy a civil szervezetek minél szélesebb körben és mindenképpen megkaphassák a szükséges információkat. Közhely, de ettől még igaz: az információ hatalom. Ha tehát az állami szervezetek egyértelműen kötelesek az adatokat kiadni, akkor ez nagy lehetőséget nyújt a civil szférának. Szerencsére ebben a bírói gyakorlat is egyre nagyobb támogatást nyújt. Az utóbbi években a titkolózási kísérletek legtöbbször megbukott a jogerős bírósági döntésen, és ezáltal egyre több adat került nyilvánosságra.

Az adatok birtokában pedig „már csak” kitartható munka kérdése, mikor sikerül a politikásokat tárgyalóasztalhoz kényszeríteni akkor is, ha erre amúgy nem érezték túl nagy hajlandóságot. Ha ugyanis minden adat nyilvános, ezáltal a civil szféra sokkal könnyebben kényszerítheti ki az egyeztetést a kormánnyal, pont a nyilvánosság erejét felhasználva.

A mai technikai lehetőségek mellett meggyőződésem, hogy *egy jól szervezett civil szférának az aktuális kormányok nem sokáig tudnak „ellenállni”*. Mert ha igen, máshol is bekövetkezhet, ami Reykjavíkban, ahol a politikai elitel elégedetlen választók akaratából a képviselő-testületben a „Legjobb Párt” adja a legtöbb képviselőt. Legfőbb választási ígéretük ez volt: Semmiféle ígéretünket nem tartjuk be!

Hasonlóan gondolkodom a tervezés korszerűsítésének törvényi szabályozásáról. Erre is igaz, hogy a parlamenti többséggel (értsd törvényalkotási és -módosítási jogkörrel) rendelkező mindenkori kormány esetében nem törvényi kényszer, hanem politikai elszánás kérdése a korrekt tervezési folyamat kialakítása. Megítélésem szerint *egy technikai jellegű törvénnyel itt is el lehet érni a szükséges célt*. Ez a törvény tartalmazná a tervezés elvi kereteit, idősíkjait, folyamatát, felelőseit stb. Ebben kell rögzíteni a társadalmi párbeszéd fontosságát, annak elvi deklarációját, hogy tervet csak széles körű konzultációk nyomán, lehetőleg konszenzus alapján lehet készíteni. Az pedig már a mindenkori politikán múlik, hogy ezt mennyire tölti meg tartalommal.

JEGYZET

¹ Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről (0802)

Faragó László

A tervezési rendszer korszerűsítésének indokai és szemléleti alapjai

A közösségi szférában folyó tervezéstanulási folyamat során állandóan alakuló társadalmi kényszer, így valamilyen formáját társadalmi-gazdasági berendezkedéstől függetlenül minden országban alkalmazzák. Ma már alig van olyan vélemény, amely ne ismerné el, hogy az államnak – más szereplők törekvéseinek figyelembevételével – alakítani, irányítani, kontrollálni kell a társadalmi-gazdasági folyamatok közsférát érintő részét. Minden kapitalista országban a piaci,¹ az állami, az önkormányzati és az egyéb szereplők is terveznek, és azok alapján cselekszenek. Az állam egyik alapfeladata az ország egészét érintő ügyek tervezése, a saját kompetenciába tartozó ágazati/tematikus kérdések koordinálása, és az alacsonyabb szintű tervezés szabályozása. Az átfogó kormányzati tervezés nélkülözhetetlen a hatékony költségvetési gazdálkodáshoz, a piacgazdaság orientálásához, a közszolgáltatások megszervezéséhez, a társadalmi, a környezeti és az örökségvédelmi szempontok egyidejű érvényesítéséhez és a számon kérhetőséghez egyaránt. Ez a komplex problémakezelés, az érdekegyeztetés és a döntéshozatal (*managing the mix*) leginkább járható útja.

A kormányzati szférában folyó tervezés az ország irányításának alapja, amely segíti a nemzeti jövőkép, a célok/prioritások megfogalma-

zását, a közös stratégia kialakítását és annak megvalósítását is. A nemzeti közpolitika érvényesítéséhez összehangolt szabályozási, intézményi és eszközrendszer is szükséges. A tervezés rendezettséget, rendszerszerűséget visz a kormányzati munkába, tematizálja és kezelhetővé teszi a szakmai és a társadalmi diskurzust. A „jó kormányzás” megvalósítását, a nyitottságot, a részvételt, az elszámoltathatóságot, a hatékonyságot és a koherenciát a jól szabályozott és kivitelezett tervezési folyamat biztosíthatja. A közsférában folyó tervezés sokszereplős és többszintű hatalmi játék, a tervdokumentumok a hatalomgyakorlás, a szabályozás viszonylag olcsó és hatásos eszközei. Ezzel élni és visszaélni is lehet, így szükséges a megfelelő szintű szabályozása, amely biztosítja az átláthatóságát és az ellenőrizhetőségét.

MIÉRT KELL NAPIRENDRE TŰZNI A KÖZÖSSÉGI TERVEZÉS KÉRDÉSÉT?

A rendszerváltást követően a tervezés közösségi, társadalmi formáit sokan azonosították a korábbi „szocialista gyakorlattal” és felszámolták intézményeit, oktatását. Az elmúlt 20 évben – banális félreértések következtében – a tervezés elmélete és részben a módszertana ki-

került a makrogazdaságtan fő áramából. Az egyetemeken csak vállalati szintű stratégiai tervezést tanítanak, és a szakirodalomban is alig foglalkoznak a közösségi tervezéssel.

A szűken rendelkezésre álló fejlesztési források felhasználásának hatékonysága nagymértékben függ attól a konkrét tervezési-irányítási rendszertől, amelyben felhasználásra kerül. Magyarországon – egyetértve a fenti tanulmánnyal – nincs egységes/összehangolt és megfelelően szabályozott tervezési rendszer. Egymástól függetlenül készült részszabályozás alapján különböző helyeken folyik tervezés, de közöttük lévő kapcsolatok esetlegesek, nem használjuk ki a szinergiákat. Minden ágazat és funkcionális terület a saját parciális szakmai szempontjai szerint készít különböző mélységű tervdokumentumokat, hoz fejlesztési döntéseket, de azok koordinálását senki sem végzi el. Vannak részterületek (például területfejlesztés, környezetvédelem), amelyek törvényi szabályozás alapján működnek, de ma a legnagyobb hatású uniós tervdokumentumok készítését kormányrendeletek szabályozzák csak. Ezért az éppen regnáló hatalom akár a napi politika érdekei szerint naponta alakíthatja a rendszert. Az elmúlt években miután politikusaink felismerték, hogy az uniós forrásokhoz csak a megfelelő terveken keresztül lehet hozzáférni, éles hatalmi harc folyt az uniós tervezés és a végrehajtás irányítása tekintetében. A hatalom példátlan centralizációja és koncentrációja ment végbe, a döntési kompetenciákat és a végrehajtás intézményeit kivitték a hagyományos közigazgatási/hatalmi struktúrákból és biztosították a közvetlen (személyes) politikai befolyás lehetőségét. Uniós integrációkkal párhuzamosan a „hagyományos hazai tervezés” és intézményei fokozatosan leértékelődtek, jelentőségüket veszítették.

Magyarországon ma a közsférában sehol sem folyik stratégiai, csak *forrásorientált tervezés*. Nemzeti Stratégiai Referenciakeretünk (átkeresztelt nevén ÚMFT), az operatív program-

jaink szigorú uniós elvek alapján készültek. A forrásokhoz való hozzájutás reményében minden uniós előírást követnünk kellett. A célok, a prioritások, a felhasználás lehetséges területei, szabályai, az intézményrendszer az EU (külső) elvárásainak felelnek meg. A régiók, az önkormányzatok sem készítenek valódi stratégiai terveket, hanem az éppen aktuális támogatási lehetőségekhez igazítják programjaikat, és azok mellé rendelik saját forrásaikat. A fejlesztési forrásoknak kizárólag központi pályázati rendszereken keresztül való elosztása eltéríti a helyi közösségek preferenciáit, nem saját, hanem a „támogató” céljait valósítják meg. Ez a központi hatalom, a centralizáció megerősítését, a forráselosztók akaratának a végrehajtását szolgálja, és a valós decentralizáció ellen hat.

Kormányzati szinten nincsenek meg a tervezés intézményi és személyi feltételei sem. Nincs egy olyan intézmény (minisztérium, hivatal), amely megfelelő felhatalmazással és apparátussal rendelkezne az átfogó tervezésre, a máshol folyó tervezés koordinálására. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökségben az elmúlt év nyarán számolták fel a tervezésért felelős egységeket, és bocsátották el az utolsó embereket. Pedig a helyzetértékelés (elemzés), a stratégiák és a cselekvési tervek készítése folyamatos munka, és például már 2011-ben el kellene fogadni azokat a hazai terveket, amelyekre a 2014-től „érvényes” uniós tervek készítésének is alapjául szolgálnak [Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK), Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK)].

A KORSZERŰSÍTÉS IRÁNYAI

A *Báger Gusztáv* által megfogalmazott korszerűsítés irányainak és feladatainak többségével egyetérttek, de karakteresebben súlypontoznám a teendőket. A jelenleg folyó tervező munkát meg kell erősíteni, és egy funkciómegosztáson alapuló többszintű és többszereplős tervezési



rendszerbe kell összekovácsolni. Ez csak *törvényi szabályozással, erős intézmény- és eszközrendszerrel* képzelhető el. A törvény elfogadását, új intézmények felállítását meg kell előznie a tartalmi kérdések tudományos/szakmai és társadalmi vitájának, és a még nyitott kérdéseket rövid távon le kell zárni.

A magyar tervezési rendszer fókuszát természetesen a magyar társadalmi-gazdasági fejlesztésre kell irányítani, amelynek ki kell használnia az uniós támogatási lehetőségeket is. Ez utóbbi az egyik az optimalizálási kritériumok közül. Azaz komplex és összehangolt tervezési rendszerre van szükség, amelyben mindegyik, a vitában is felvetett „résznek” is megvan a saját helye/szerepe. Az Európai Unió különböző fórumain is azt kell Magyarországnak képviselnie, hogy a kohéziós és strukturális alapok felhasználásának nemzeti szintű (decentralizált) tervezésében és végrehajtásában jobban érvényesülhessenek a makrotársadalmi (kelet- és közép-európai) és a nemzeti sajátosságok.

Törvénnyel kell megerősíteni a tervek szerepét az irányításban és biztosítani kell a végrehajtásukat. Ez azt is jelenti, hogy kevesebb tervdokumentum készüljön, de azok legyenek megvalósíthatók. Azok legyenek a tervek készítői, praktikusan az elfogadók, akiknek van ráhatásuk az adott területre, és a meglévő forrásokot valamilyen formában hozzá kell rendelni a tervekhez. Ne lehessen úgy közpénzt felhasználni, hogy az szervesen ne illeszkedjen az integrált tervezési rendszer valamely elemébe!

Egy megújított neokorporatista tervezési rendszer/hálózat felelne meg leginkább a magyar viszonyoknak, amelyben biztosított az állam dominanciája a közpolitikai cselekvési térben. Vertikálisan és horizontálisan tagolt, egymással kooperáló intézményrendszert (hálózatot) kell kialakítani (megnevezni), amelyben minden egységnek sajátos és a rendszerbe illeszkedő feladata van (funkciómegosztás). Meg kell határozni a különböző tervfajtákat (például koncepció, stratégia, program), azok ható-

körét, és az elfogadó intézményekhez kell rendelni azokat. Például az Országgyűlés hatáskörébe továbbra is az átfogó stratégiai irányítás, az annak megfelelő koncepciók (például OFK, OTK), tervek és beszámolók/jelentések elfogadása tartozzon. A kormány felelőssége a középtávú (nem csak uniós) stratégiák/programok elfogadása és az operatív megvalósítás irányítása, az ágazatközi koordináció legyen. Ki kell jelölni a kormányzati szintű tervezésért felelős minisztériumot, ott folyamatosan biztosítani kell a tervezői létszámot. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget (annak feladatait) be kell illeszteni, vissza kell integrálni a magyar közigazgatási struktúrába. (Terjedelmi korlátok miatt nem említhető meg az összes intézmény.) Helyre kell állítani a tervezőintézmények hitelességét, biztosítani kell a szakmai munka feltételeit és a különböző érdekcsoportok befolyásolási lehetőségét kanalizálni kell.

A különböző tervezési területek között biztosítani szükséges az összhangot és tisztázni kell a kapcsolódás jellegét. Így:

- a pénzügyi/költségvetési és a gazdasági/fejlesztési (stratégiai) tervezés,
- az ágazati és a területi tervezés,
- az uniós és a hazai tervezés,
- és a különböző szintű tervek között.

Ahogy Báger Gusztáv a nyitott és transzparens, a civil szférákat aktívan bevonó alapelvei is fogalmazott, a participáció nélkülözhetetlen előfeltételei a nyitottság és az átláthatóság. A tervezési eljárásnak, a szabályozás mélységének olyanoknak kell lennie, hogy képes legyen befogadni az új javaslatokat, a különböző érintettek eltérő, sajátos törekvéseit. Egy olyan túlszabályozott rendszerben, mint például az uniós Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (ÚMFT) készítése, csak névleges részvételre van lehetőség.

A tervezést egy olyan iteratív kölcsönös tanulási folyamatá kell tenni, amelynek eredménye nemcsak az elkészült tervdokumentum, hanem minden lényeges szereplő új tudásszintje. A tervezés folyamatában való részvétel so-

rán a különböző szereplők jobban megértik a megoldandó problémákat, azok megoldási lehetőségeit és fennálló korlátait, és megismerik azokat a szabályokat, előírásokat, feltételeket is, amelyek a közösen megfogalmazott célok megvalósulását szolgálják. A tervezésben való részvétel biztosításával joggal várható el, hogy saját törekvésekben is érvényesítsék a társadalmi szinten elfogadott alapelveket.

A szűkebb szakterületem okán részletesebben is kitérek a területi és az ágazati, valamint a területi és a települési tervezés kapcsolatára. A területi tervezés nem egy az ágazatok közül, hanem a tér szükségszerű integratív szerepe okán alkalmas a különböző tematikus/ágazati tervezés összehangolására. Ez nem feltétlenül a területi tervek további felértékelését jelenti, de szükséges mindenképpen erősíteni az egyébként tervek térszemléletét is.

A területfejlesztés magába foglalja a településfejlesztést is. Minden területfejlesztési beavatkozás valamelyik konkrét településen belül valósul meg, és bármely pontban/településen történő beavatkozás megváltoztatja a térszerkezetet is. Számos nagyobb téregység/régió (szint) valamely településen (egy pontban) teljesülő funkció vonzásterülete. Ezért a települési és térségi szintű tervezés szorosan összetartozik, ezért intézményi szétválasztása sem kívánatos.

Téves az eddigi kormányzati hozzáállás, miszerint a területfejlesztés kormányzati és térségi szintű feladat, a településfejlesztés pedig helyi önkormányzati ügy. Nemzeti szinten is foglalkozni kell település- és településhálózat-fej-

lesztéssel. Ez szorosan összefügg a közfeladatok telepítésének vertikális és horizontális struktúrájával. Amikor a különböző közszolgáltatásokat a méretgazdaságosságot és az elvárt minimális szakmai követelményeket figyelembe véve koncentráltan helyezünk el, akkor a telephelyválasztásnál figyelembe kell venni, hogy melyek azok a települések, amelyek a településhálózatban alkalmasak a funkció betöltésére. A fejlődés motorjainak, a városoknak meg kell jelenniük az országos átfogó és ágazati/tematikus fejlesztési koncepciókban is. A terület- és településfejlesztés integrálását az is szükségessé teszi, hogy a legtöbb állami fejlesztésnél, a közszolgáltatások elhelyezésénél csomóponti régiókban kell gondolkodni, a nagyobb térségre kiterjedő közszolgáltatásokat a városokba kell telepíteni, de azzal egy időben azok elérhetőségét, hozzáférését is biztosítani kell. Ehhez a hálózattervezéshez, hálózatépítéshez felülről egészében kell látni a rendszert, és csak úgy lehet optimalizálni a településrendszer működését.

A tervezés, fejlesztés vertikális struktúrájában kulcskérdés a feladatmegosztás. A mai gyakorlat hibás annyiban, hogy a különböző szintű tervek nem a hozzájuk tartozó adekvát kérdéskörökkel foglalkoznak. Például a regionális tervek gyakran kistérségi, sőt települési kompetenciákba tartozó kérdésekben döntenek és helyi forráshiányokat pótolnak. Helyi szinten is szükséges a városok és az általuk integrált területek, a funkcionális városi térségek együttes tervezése.

JEGYZET

¹ A globalizálódó világunkban mindinkább meghatározó nemzetközi nagyvállalatok is terveznek, összehangolják stratégiáikat, ami a gazdaság jelentős szegmenseiből kiiktatja a klasszikus piaci mechanizmusokat. Erre korábban már többen felhívták a figyelmet. Lásd például Báger Gusztáv: Stratégiai visszazámlálás, Figyelő, 1998. I. 15.

Halm Tamás

A nemzetgazdasági tervezés és gazdaságpolitikai környezete

Az állam működésének minősége, szerepvállalásának kívánatos mértéke és korlátai sok éve képezik vita tárgyát mind szakemberek,¹ mind gazdasági érdek-képviselői vezetők körében. (Az utóbbiak elsősorban természetesen az állami alkalmazottak nagy számát és a közkiadások túlzott arányát kárhoztatják.) Vitán felül nemzeti érdekünk, hogy az állam működését célszerűbbé, hatékonyabbá tegyük – amit egyébként az Európai Unió is szorgalmaz a maga eszközeivel, például a jó kormányzásról folytatott vitával, az ennek megfelelő magatartás elterjesztésének szorgalmazásával.

A makrogazdasági tervezés az ésszerű, hatásos és hatékony, kiszámítható állami működés egyik alapfeltétele – a piacgazdaság körülményei között is. *Báger Gusztáv* tanulmánya számos példával igazolja, hogy több fejlett országban folyik ilyen szintű tervezés (köztük az EU néhány gazdagabb tagállamában is), a korábban fejlődőnek, ma inkább felemelkedőnek nevezett országok körében pedig eléggé elterjedt ez a gyakorlat.

Az elmúlt évtizedben nálunk is folyt egyfajta makrogazdasági tervezés – itt az ideje, hogy röviden értékeljük, majd hasznosítsuk a tanulságait!

NEMZETI FEJLESZTÉSI TERVEINK ELKÉSZÍTÉSÉNEK NÉHÁNY TAPASZTALATA (SZUBJEKTÍV² ÁTTEKINTÉS)

Sokan és sokszor vádolták az I. Nemzeti Fejlesztési Tervünk (2004–2006) (NFT) készítőit, hogy nem a magyar gazdaság és társadalom tényleges helyzetéből, szükségleteiből, szűk keresztmetszeteiből, hanem az Európai Unió – egyébként valamennyi tagállam számára kötelező – rendeleteiből és fejlesztési filozófiájából kiindulva, ráadásul nem Magyarország, hanem az EU számára állították össze ezt a dokumentumot. A vádakban sok igazság húzódott meg: ha nincs EU-tagság, ha nem igényeltük volna az EU strukturális alapjaiból (meg a Kohéziós Alapjából) érkező támogatásokat, valószínűleg soha nem készült volna ilyen terv – vagy ha mégis, egészen másként nézett volna ki.

Mégis fel kell mentenünk az említett tervezőket: szívesen állítottak volna össze olyan tervet is, amely nem az EU-támogatások megszerzését célozta volna – csak éppen idő nem volt erre. 2002 közepén láttak munkához, és 2003 végére az Európai Bizottság által elfogadott NFT-re és operatív programokra volt szükség. Ráadásul ezeket a dokumentumokat az EU rendeleteibe foglalt „technológiával”, például

sokrétű és sokszintű partnerségi egyeztetéssel kellett elkészíteni. Nem hallgathatjuk el azt sem, hogy az országos szintű tervezésben nem igazán járatos, többnyire fiatal szakemberek végezték ezt a munkát; azok a kollégák, akiknek komoly szakmai tapasztalataik voltak a makrogazdasági stratégiák megalkotásában és tervek kidolgozásában, már vagy nyugdíjas éveiket töltötték, vagy más intézményekben, másfajta tevékenységekkel foglalkoztak. Természetesen azért az Európai Unió által megkövetelt tervezési technológia nem volt teljesen ismeretlen: a gazdaságátalakítási (Phare-) és csatlakozásra felkészítő (*pre-accession*) támogatásokat csak az EU előírásainak pontos – és az Európai Bizottság budapesti delegációja által szigorúan számon is kért – betartásával hívhattuk le. (Az EU-tagságot megelőző, majd az EU-n „belüli” tervezés és programozás szabályrendszere nem kis- mértékben különbözött ugyan, de az előbbi jó iskola volt az utóbbi megvalósításához.)

2002–2003-ban maguk a tervezők érezték leginkább, mekkora szükség lenne egy olyan tervre, amelyik nem az EU rendeleteinek, jogszabályainak, elvárásainak, hanem a magyarországi helyzetből fakadó feladatoknak igyekszik megfelelni. A tervezők körében akkor sokat idézett fordulat ezt a következőképpen írta le: Jó lett volna, ha csak a polcra kell levenni Magyarország átfogó fejlesztési tervét (azt a tervet, amelynek elkészítéséről az Alkotmány máig hatályos 19. §-a is említést tesz), és kiemelni belőle azokat a részeket, fejlesztéseket, amelyek finanszírozását az EU szabályrendszere is lehetővé tette. A szó szoros értelmében a rohammunkában készült I. NFT sikeres brüsszeli elfogadtatása után a Nemzeti Fejlesztési Hivatal hozzá is látott volna egy ilyen, immár nemcsak a nevében „nemzeti” tervnek az elkészítéséhez: a 2004. évi költségvetés 300 millió forintot irányzott elő egy úgynevezett Átfogó Fejlesztési Terv előkészítésére. Ebből a tervből aztán semmi sem lett; a források jó részét a tervezést támogató bonyolult számítástechnikai rendszer

kiépítésére fordították. Az Átfogó Fejlesztési Terv helyett született meg aztán az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK), amely – például az Állami Számvevőszék által is elismerten – kiváló alapja lehetett volna egy átlátható, hatékony tervezési rendszernek. Hiába fogadta el azonban az Országgyűlés 2005 decemberében az OFK-ról szóló határozatot, a II. Nemzeti Fejlesztési Terv összeállítására napi politikai érdekek nyomták rá a bélyegüket.

Az MSZP 2006. februári kongresszusán a miniszterelnök bejelentette: 2005. december 13-án megszerezte a pénzt az Európai Uniótól (az Európai Tanács ekkor fogadta el a 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi kerettervet), 2006. január 2-án (!) pedig hozzájárult a II. Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésének. Valóban folyt ilyen célú munka a miniszterelnöki kabinetben is: meghívták a nagyobb városok, szocialista irányítású megyék vezetőit, hogy adják elő kívánásaikat: milyen fejlesztéseket szeretnének megvalósítani a 2007 és 2013 közötti időszakban. E kívánásglistát „fejlesztéspolitikai leltárnak” nevezték el, s szerepelt benne tanterem-építés, iskolafelújítás, útépítés, városközpontok szépítése – és még sok minden más. Jól jelzi e dokumentum státuszát, hogy a fejlesztési tervezésért felelős Nemzeti Fejlesztési Hivatal a Népszabadság (!) mellékletét töltötte le az internetről, és azt helyezte el saját honlapján – vagyis a tervezők a szó szoros értelmében az újságból értesültek arról, milyen konkrétumokat kell megjeleníteniük majd a tervben.

Ennek a sajátos (bottom up-módszernek csak idézőjelben minősíthető) eljárásnak volt egy érdekes, sokat sejtető előzménye: 2005 januárjában a kormányfő végiglátogatta a tárcákat, s a az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszterhez is eljött. [Ebben az időben ehhez a miniszterhez tartozott a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) valamint az Európai Ügyek Hivatala.] A megbeszélésen a miniszterelnök érdekes kéréssel fordult a tervezőkhöz. Azt kérte tőlük, hogy mondják meg neki: ha Dombóvárra



látogat, mit mondhat a dombóváriaknak, mit kapnak majd a II. Nemzeti Fejlesztési Tervtől? A tanácskozáson erre a kérdésre nem tértek ki a válaszadók, de utána e sorok írója kétségbeesetten fordult a miniszterelnöki kabinet vezetőjéhez és annak helyetteséhez: közgazdászként győzzék meg a kormányfőt, hogy egy döntően pályázatokon alapuló allokációs rendszerben erre a kérdésre nem lehet válaszolni. Ez a fajta tervezés felidézi az 1970-es, 1980-as évek népgazdasági tervezésének egyik vadhajtasát: az akkori Országos Tervhivatal munkatársai rettegtek az MSZMP Politikai Bizottsága tagjainak – kötelező – vidéki látogatásaitól, amelyeken a helyi vezetők gyakran meggyőzték őket egy-egy konkrét fejlesztés fontosságáról. Ezeket a projekteket aztán – Báger Gusztáv szíves közlése szerint – a tervezőknek be kellett építeniük az aktuális népgazdasági tervekbe.

A „Mit kap majd Dombóvár?” típusú megközelítés aztán mégis csak gyökeret vert a tervezésben: a fejlesztési pólusok, kiemelt projektek sajátos módon kerültek meg a pályázatok bizonytalanságait... Tegyük hozzá: ez utóbbi megoldások önmagukban semmiképpen sem kárhözhatók, hiszen – elvben – az „állami akarat” (kis jóindulattal: akár a makroökonómiai célszerűség) érvényesítése számára nyitottak teret.

A valódi, szakszerű nemzetgazdasági tervezés bevezetését-visszaállítását nem utolsósorban éppen az indokolja, hogy gátat szabhat a fenti példákban szereplő voluntarizmusnak.

A II. Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítését 2003 novemberében éppen annak rögzítésével indítottuk, hogy a tervezés és értékelés modern eszköztárával rangsorba próbáljuk majd állítani az egymással versengő (egyébként valószínűleg korlátlan) fejlesztési igényeket. Ezzel tulajdonképpen a közgazdaságtan alapképletéhez jutotunk, hiszen – egy népszerű meghatározás szerint – az ökonómia a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások egymással versengő célok közötti optimális elosztásának tudománya... 2003 végén még abban reménykedtünk, hogy

ezt a fajta racionalitást sikerül meghonosítanunk. Természetesen nem voltunk annyira naivak, hogy azt higgyük: kizárólag ez a szempont érvényesül majd. Ha csak részlegesen el tudjuk háritani a különféle lobbik követeléseit, már nem küzdöttünk hiába – gondoltuk. Ennek megfelelően az NFH-ban nagyon erős értékelő, elemző, modellező főosztályt alakítottunk ki. A Magyar Nemzeti Bank kutatóinak igényessége lebegett a szemünk előtt, bár az nyilvánvaló volt, hogy sem annyi forrásunk, sem annyi időnk nincsen, hogy akár csak megközelítsük ezt a mércét.

UNIÓS MÓDSZERTANI TERVEZÉS – MAGYAR IGÉNYEK SZERINT

Többször is felvetődött az a kérdés, hogy a tervezésnek vajon szabad-e „kiszolgáltatnia” az Európai Unió Regionális Főigazgatóságának közösségi rendeletekbe foglalt igényeit, vagy nekünk saját módszertant és prioritásokat kell kidolgoznunk. Meggyőződéssel állíthatjuk, hogy az Európai Unió által megfogalmazott igények, az általuk alkalmazott és a tagállamoktól is megkövetelt módszerek helyesek, alkalmazásuk célravezető. Emellett az EU „az erő pozíciójából” tárgyal velünk: ha tervezési dokumentumaink nem teljesítik a közösségi követelményeket, nem jutunk hozzá a felzárkóztatási forrásokhoz. Ezzel a helyzettel egyébként az EU valamennyi tagállama tisztában van, és – előbb vagy utóbb, de – mindenki igyekszik meg is felelni neki.

Az Európai Unió regionális/kohéziós politikájának keretében megvalósuló fejlesztéspolitikai tervezés jót is tett és tesz a kelet-közép-európai tagállamoknak: módszerességet, szakszerűséget visz a rendszereikbe. Ráadásul az EU közös célkitűzései sem mondanak ellent ezen kevésbé fejlett országok helyzetének, a belőle fakadó követelményeknek. Még a sokat kárhözott lisszaboni stratégia céljairól sem állíthatjuk azt, hogy nem illenének a régió társadalmi-gazdasági adottságaihoz. Éppen ezért nem

véletlen, hogy a – később Új Magyarország Fejlesztési Tervnek elnevezett – II. NFT két fő célja a versenyképesség erősítése és a foglalkoztatás növelése lett. De ugyanígy aktuális feladat a társadalmi és gazdasági kohézió erősítése, a tudásalapú társadalom megteremtése, a környezeti, gazdasági és társadalmi fenntarthatóság biztosítása is. Ez utóbbit a fenntartható fejlődés magyar stratégiája foglalta keretbe, amelyet az Országgyűlés szentesített. Az Európa 2020 stratégia ugyanígy kedvező lehetőséget teremt arra, hogy a többi EU-tagállammal közösen gondolkodva, de saját céljainkat, tennivalóinkat rendszerezzük az előttünk álló évtizedre.

A tervezés céljait és formáját, módszereit tekintve tehát nem tűnik szükségesnek valamilyen sajátos magyar utat járnunk. A konkrét tartalmakat illetően viszont a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni a magyar helyzetet, adottságokat, a belőlük fakadó feladatokat. Nyilvánvaló például, hogy Magyarországon viszonylag sokkal több pénzt érdemes a termálvizeink hasznosítására fordítanunk, mint olyan országokban, ahol ezek a vizek csak sokkal mélyebbről hozhatók felszínre.

Ezt a példát azonban érdemes továbbgondolnunk, általánosítanunk. Az egyik legfontosabb, nehezen megválaszolható kérdés annak eldöntése, hogy milyen tevékenységek termékeivel, szolgáltatásaival tudunk sikerrel megjelenni a világpiacon; mely ágazatok, vállalatok állítják elő azt az exportot, amely a fizetési mérleg egyensúlyához szükséges. A korábbiakban ezt a kérdést mindig az asztal alá söpörtük! Az egyik jól ismert válasz az volt, hogy a külkereskedelmi (és a folyó fizetési) mérlegünk hiányát a működő tőke beáramlása eltünteti, s úgynevezett nem adóssággeneráló forrásbevonással megteremthető a külgazdasági egyensúly. A közelmúlt és napjaink világgazdasági válsága kézzelfoghatóvá tette, ami valójában addig is nyilvánvaló volt: a működő tőke beáramlását – legalábbis a korábbi nagyságrendben – semmi sem garantálja. Korábban sokan azzal érveltek,

hogy az eurózónához való csatlakozás eltünteti a fizetési mérleg egyensúlyhiányával kapcsolatos gondokat, hiszen a magyar gazdaság teljesítményhiánya „feloldódik” az euróövezet összeteljesítményében. E gondolatmenet hibátlanak tűnt – egészen a görög válság kirobbanásáig. Azóta viszont világos, hogy igazán komoly nemzetközi viharok idején még a közös valuta biztosította védőernyő is átszakadhat, s a gazdagabb EU-tagállamok sem könnyen tudják (elsősorban pedig: nemigen akarják) megóvni a csődtől azokat a tagállamokat, amelyek messze lehetőségeik fölötti színvonalon élnek. (A folyó fizetési mérleg hiánya pedig ennek a túlköltekezésnek a tünete.)

Az elmúlt évtizedben szinte egyeduralgó gazdaságfilozófia nemcsak, hogy nem pártolta, hanem egyenesen kárhoztatta a makrogazdasági „irányítás”, nemzeti gazdaságstratégia kialakítását, megvalósítását. A jól ismert fő érv szerint nem a politikusok, nem az állami hivatalnokok az igazán alkalmas és felkészült gazdasági döntéshozók, hanem a piaci szereplők. Az államot a gazdaságirányítás két területére, az intézményépítésre és a szabályozásra visszaható filozófia (amely ráadásul az utóbbi területen a reguláció helyett inkább a deregulációt tartotta a helyes irányzatnak) már korábban is inkább a fejlett, érett, a nemzetközi munkamegosztásban jól integrált országok számára tűnt eredményes választásnak. A 2007-től kibontakozó nemzetközi pénzügyi és világgazdasági válság azután alaposan átrajzolta a frontokat, s nyilvánvalóvá tette e megközelítés gyengeségeit. Ma már a korábbi elvek leghűségesebb hívei is legalább annyit kényszerűen beismernek (bár ezt rendszerint koránt sem önkritikusan, hanem a mindig is jellemző „offenzivitással” teszik...), hogy erőteljes és hatékony szabályozásra szükség van, s a válság oka nem más, mint az állami szabályozás kudarca.

A kevésbé érett gazdaságoknak azonban mindig is szükségük volt jól átgondolt és megfelelően végrehajtott gazdasági stratégiára; s



Magyarország kétség kívül a nemzetgazdaságok ezen utóbbi, felzárkózónak tekintett csoportjába tartozott és tartozik ma is. A magyar gazdaságban ezért nem csupán a szabályozók „finomhangolására” van szükség, hanem nagyon komoly, mélyreható átalakításokra, amelyek a gazdaság szerkezetét sem hagyják érintetlenül. Ez a fajta gondolkodásmód az uralkodó közgazdasági nézetek szerint sokáig a „moral insanity” kategóriájába tartozott, és a gazdaságpolitikai viták is a monetáris és a fiskális ügyekre korlátozódtak; a stratégiaalkotás a tervgazdasági múlt szégyenletes örökségének minősült. A „finomhangolás” elégtelensége természetesen a fejlettebb országokban is nyilvánvalóvá vált: az Európai Unió – egyébként köztudottan nem éppen sikeres – lisszaboni stratégiája éppen e felismerést tükrözi. E stratégia 2005. évi megújítása pedig nemcsak előírta a tagállamok számára reformok végrehajtását (nemzeti reformprogramok), hanem évenkénti beszámolási kötelezettséget is rendelt melléjük.

A felzárkózni kívánó, a gazdaságba beépült, megrögzült egyensúlyhiányok felszámolására kényszerülő (sőt nemzetközi szervezetek által erre kényszerített) országok számára tehát elkerülhetetlen feladat a gazdaságstratégia, majd az erre alapozott makrogazdasági tervezés kialakítása, megteremtése.

Magyarország II. Nemzeti Fejlesztési Tervének készítése számos ponton igazolja Báger Gusztáv tanulmányának megállapításait. E helyütt csak egyetlen egyre térünk ki: a különféle – „ágazati” – stratégiák összehangolatlanságára. Ahhoz, hogy a gazdaságirányítás összehangolt, koherens, „tervszerű” legyen, valóban elkerülhetetlen az erős központi akarat. (A modern szaknyelv nagyjából ezt nevezi „top-down” tervezési módszernek.) A ma oly sokat emlegetett jó kormányzás fogalmába beletartozónak érezzük a világos kormányzati (nemzetgazdasági) szándékokat. Az viszont nyilvánvaló, hogy ez a kormányzati akarat széles körű társadalmi megala-
pozottságot igényel. Ehhez pedig nagymérték-

ben támaszkodni kell a partnerség – ugyancsak az EU rendeleteiben rögzített – intézményének sokoldalú, alapos, őszinte igénybevételére. A gazdaság irányítóiban, de a tervezési szakemberekben ugyanis mindig komoly a készlet arra, hogy a partnerséget, az érintettek véleményének megismerését egyfajta kötelezően elvégzendő feladatnak tekintsék, s csak formálisan tegyenek eleget ennek a követelménynek.

A céljelölés szintjén jól jellemzi ezt a hozzáállást az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió kidolgozása. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal tervezőgárdája nagyon komolyan vette a partnerségi folyamatot, és mind országos, mind regionális szinten több tucatnyi ilyen fórumot szervezett. Aztán az OFK célrendszere mégsem ebből deriválódott, hanem a miniszterelnök 2005. január 15-i beszédéből, amelyet az Nemzeti Fejlesztési Hivatal országos partnerségi fórumán mondott el. (A félreértések elkerülésére rögzítsük: a kormányfő a beszédében nem az NFH-tól kapott felkészítőre támaszkodott...) Ezek aztán gyakorlatilag szó szerint megjelentek az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról szűk egy évvel később hozott országgyűlési határozat legmagasabb prioritású céljai között. A célok „sokrétűségére” jó példa a magában az OFK (vagyis nem az országgyűlési határozat) szövegében szereplő prioritások sora, amelyeket három csoportba rendeztek a tervezők: befektetés az emberbe, befektetés a gazdaságba, befektetés a környezetbe. E prioritások úgy érték el a húszas számot, hogy a kormány addig nem fogadta el őket, amíg valamennyi – akkori – tárca nem érezte úgy, hogy az ő területe is rendelkezik „saját” prioritással...

LEGYENEK-E ÁGAZATI TERVEK?

Az erre a kérdésre adott választ természetesen jól tükrözi a válaszadó gazdaságfilozófiai beállítottságát. Az ágazati koncepciók, stratégiák, tervek ügyének alakulása szintén jól jellemzi a II. NFT geneziséét.

Előjáróban szögezzük le: az Európai Unió által elvárt tervek súlypontja a felzárkózás elősegítése – éppen ezért nevezik egyre gyakrabban a regionális politikát kohéziós politikának. Az Európai Bizottságnak a tagállamok nemzeti fejlesztési terveit, stratégiáit „megrendelő” Regionális Főigazgatósága nem ágazatokban gondolkodik, hanem olyan fogalmakban, mint versenyképesség, foglalkoztatás, innováció. Emellett az utóbbi években megjelent – többek között – az energetika és a klímavédelem ügye is. (Bár ez utóbbit nem igazán tekinthetjük ágazati kérdésnek.) A nemcsak sokat bírált, hanem 2010-ben formálisan is érvényét veszítő lisszaboni stratégiát felváltani hívatott Európa 2020 nevű kezdeményezésre is ez a megközelítés jellemző, de itt is felbukkannak egyes kiemelt ágazatok is: informatika, energetika, iparpolitika. Igaz, az EU-ban az iparpolitika inkább vállalatpolitikát jelent (a kis- és közepes vállalatok támogatását, a számukra megfelelő üzleti környezet kialakítását, a közbeszerzésekben való szerepvállalásuk megerősítését értve ezen).

Visszatérve a magyarországi tervezésre, elmondhatjuk, hogy az ágazati megközelítés sajátos módon nyert teret. Sem az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió, sem a II. Nemzeti Fejlesztési Terv nem kívánt külön-külön foglalkozni hagyományos ágazatokkal (a közlekedést kivéve). Itt is miniszterelnöki „megrendelésre” került be az informatika és távközlés, a biotechnológia és egészségipar, az üzleti és logisztikai központok, a járműipar és a turizmus, a környezetipar és a szórakoztatóipar fejlesztése. (Az ágazatokat nem az NFH, hanem a vele akkor inkább rivális, semmint partneri viszonyban működő Gazdasági Minisztérium jelölte ki.) A 2006 nyarán bekövetkezett személyi változások, *Bajnai Gordon* fejlesztéspolitikai szerepvállalása aztán háttérbe szorította az ágazati megközelítést – a kormánybiztos az egyik partnerségi egyeztetésen határozottan idejétmúltnak minősítette ágazatok kiemelését. Az idők azonban gyorsan változtak, és 2008 októberére

már ismét szóba került néhány ágazat „súlyponti kezelése”.

Ami a jövőt illeti: nyilvánvaló, hogy a tervgazdaságok ágazati szemlélete nem térhet (és ne is térjen) vissza! Magyarországnak nem lesz bőr- és cipőipari stratégiája és terve. Vannak azonban olyan nemzetgazdasági ágak, sőt iparágak, ágazatok, amelyek fejlődését a makrogazdasági irányításnak – amint azt a fenti tanulmány is tartalmazza – támogatnia, segítenie kell, sőt akár konkrét keretszámok szintjéig is meg kell határozni a kívánatosnak tartott kapacitást vagy kibocsátást. Az előbbiekre bizonyos nagy hozzáadott értéket tartalmazó, kutatás- és fejlesztésigényes tevékenységek (biotechnológia, nanotechnológia), az utóbbiakra anyagi (energiatermelés, elosztóhálózatok) és nem anyagi szolgáltatások (kórházak, rendelőintézetek, iskolák, egyetemi szakok) lehetnek példák.

A szabad versenyen alapuló, nyitott piacgazdasági modellben,³ amelyre az Európai Unió gazdasági rendszere is épül, természetesen nem a kormánynak kell meghatározni a vállalatok, ágazatok, tevékenységek kívánatosnak tartott volumenét. Van azonban egy olyan nemzetgazdasági terület, ahol az államnak a mainál sokkal tudatosabb, határozottabb szerepet kell játszania: ez pedig az oktatás és képzés. Nem állíthatjuk, hogy ezeken a területeken egyáltalán ne érvényesülnének a piaci törvények, hatókörük azonban erősen korlátozott. A magyar gazdaságra jellemző alacsony foglalkoztatási szint, a magas munkanélküliség nem kis részben a munkaerő „felkészítésében” megfigyelhető hiányosságokban, szerkezeti meg nem felelésben gyökerezik. Ha tehát ezeket az akadályokat el akarjuk hárítani gazdasági fejlődésünk útjából, akkor minden lehetséges – piacgazdasághoz illő – eszközzel célszerű befolyásolni, orientálni a szakmastruktúra alakulását. Nyilvánvaló, hogy az állam csak korlátozott hatást gyakorolhat a mérlegképes könyvelők és adótanácsadók számára, mert ezekkel a szakképzettségekkel jórészt magántulajdonú oktatási intézmények-



ben vértetik föl magukat az erre vállalkozók. A gyengeáramú villamosmérnökök és a kommunikációs szakemberek vagy a pszichológusok arányát azonban az állam, az oktatási kormányzat hatásosan alakíthatja – például korlátozva az utóbbi szakokra felvehető számát. A kiképzett felsőfokú végzettségű munkaerő rendelkezésre állása a külföldi tőke vonzásának egyre növekvő jelentőségű tényezője. Ennek révén pedig a kormány közvetve orientálhatja a gazdasági szerkezet alakítását.⁴

TÖBBSZINTŰ TERVEZÉS

Az Európai Unió vonatkozó rendelete⁵ szerint nemcsak tagállami, hanem regionális szintű tervezést és programozást is előír – így értelemszerűen magának a stratégiaalkotási és tervezési folyamatnak is többszintűnek kell lennie. 2005–2006 folyamán Magyarországon is így készült a II. Nemzeti Fejlesztési Terv, ami számottevő előrelépést jelentett a 2004–2006-ra szóló I. NFT összeállításához képest. Az utóbbi ugyanis a regionális tudományok képviselői keményen bírálták azért, mert az – egyetlen – regionális fejlesztési operatív program központilag készült, s nem vette figyelembe az egyes régiók sokszor eltérő sajátosságait.

A II. NFT összeállításának munkálatait a régiók nagyon komolyan vették: tudományos műhelyek segítségére támaszkodva, a partnereket több körben bevonva, hosszadalmas viták alapján alakultak ki az egyes régiók stratégiái.

Az I. NFT kidolgozásának idején az Európai Bizottság nem járult hozzá ahhoz, hogy az egyes régiók külön operatív programot készíthessenek és valósíthassanak meg. Az indok az adminisztratív kapacitás szűkössége volt, mégpedig kettős értelemben: a Bizottság egyfelől úgy látta, hogy a nyolc kelet-közép-európai új tagállam régiói nem elég erősek, másfelől pedig az EB Regionális Főigazgatóságának személyi állománya sem lett volna elegendő ennyi ta-

pasztatlan, az európai eljárásrendeket nem igazán ismerő partner kezelésére, irányítására. Biztosan igaz volt mindkét megállapítás, de 2005–2006-ban a magyarországi régiók szakmailag felnőttek a feladathoz.

KELL-E TÖRVÉNY A MAKROGAZDASÁGI TERVEZÉSRŐL?

Az alkotmány több helyütt (az Országgyűlés, valamint a kormány feladatai között) is említést tesz az ország társadalmi-gazdasági tervéről, de jelenleg nincsen hatályban olyan magas szintű jogszabály, amely rendelkezne e terv tartalmáról. Így már csak formai okokból is szükség lenne egy tervezési törvény megalkotására. Igaz, most egy hosszú távú ciklus közepén tartunk (2010 éppen a „felező éve” a 2007–2013-as időszaknak), de az Európa 2020 stratégia is bőven ad majd feladatot a tagállamok, köztük Magyarország államigazgatásának.

A tervezési törvény kidolgozásakor azonban nem szabad szem elől tévesztenünk a bennünket körülvevő világot: mind az Európai Unióban, mind hazánkban a szabályozás egyszerűsítése került napirendre. A törvénynek tehát egyszerűnek, „szűkszavúnak”, lényegre törőnek kell lennie. Kereken hat évnyi uniós tagság tapasztalataival a hátunk mögött már világosan látjuk: amiket az EU szabályoz (például a konvergenciaprogramok, a hétéves országstratégiák, a fenntartható fejlődési stratégiák készítését), azokkal nem kell foglalkoznia a magyar jogszabályalkotásnak. Pontosabban: azokra tekintettel kell megszületnie a magyar „eljárásrendeknek”. A Miniszterelnöki Hivatal felkérésére a KPMG⁶ egy sokoldalúan megalapozott, kiváló útmutatót dolgozott ki – valószínűleg ilyesmit kellene tartalmaznia a tervezési törvénynek is.

A szóban forgó törvénynek persze legalább még egy fontos dologgal kellene foglalkoznia: ki kellene alakítania a különféle államigazgatási szervek, hivatalok közötti együttműködés

rendszerét, és vissza kellene helyeznie „jogaiba” a tervezési tevékenységet. A rendszerváltást követő évtizednyi kimaradás után ismét megindult egyfajta makrogazdasági tervezés (amely értelemszerűen mind tartalmában, mind formájában élesen elütött a korábbi rendszer terveitől). A II. NFT (pontosabban az EU által Nemzeti Stratégiai Referenciakeretnek nevezett országstratégia, valamint az operatív programok) brüsszeli egyeztetését, illetve jóváhagyását követően azonban a tárcák egyre-másra számolták fel tervezési részlegeiket. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség folytatta ugyan a szakmai továbbképzésnek szánt Fejlesztéspolitikai Akadémia működését (elsősorban a tervezéshez igen szorosan kapcsolódó értékelési tevékenység megalapozása, egységes módszertanának meghonosítása céljából), de ez – megfelelő törvény hiányában – inkább csak a résztvevők szakmai ambíciói (egyébként feltétlenül dicséretes) kiélésének minősíthető.

EGY TERV NEM CSAK ANNYIT ÉR, AMENNYIT MEGVALÓSÍTANAK BELŐLE!

A közkeletű vélekedés szerint a terv cselekvési program, de legalábbis iránytű. Valójában ennél jóval több: az Európai Unió előírásai szerint, partnerségi folyamat keretében kidolgozott terv már készítése során mozgósítja az érintetteket.

Ez a fajta mozgósítás fontos a tervezéssel hivatászerűen foglalkozók számára is, hiszen a tervekészítés egyfajta versengés: ki mennyit tud elfogadtatni a számára fontos témákból, elképzelésekből, fejlesztésekből. Még sokkal nagyobb hatású lehet azonban az önkormányzatok, civil szervezetek, az emberek különféle csoportjai számára: mind az I., mind a II. Nemzeti Fejlesztési Terv készítése során fórumok százain hozzászólások, vélemények ezrei jutottak el a tervezőkhöz.

Professzionális civil szervezetek komoly módszertani segítséget nyújtottak a tervezőknek a megfelelő partnerségi folyamat kialakításához, és a közösen megállapított menetrendet, az elfogadott elvek megvalósítását szigorúan számon is kérték rajtuk.⁷

A tervekészítés azonban nem csak főállású alkalmazottakkal és nemzetközi szakmai háttérrel rendelkező „professzionális” civil szervezeteket mozgat meg: legalább ennyire fontos azoknak az „egy ügyű” (single issue) civil szervezetek, az őket alkotó tagság mozgósítása. Ez utóbbiak helyi fórumokon adhatták elő kéréseiket – esetenként követeléseiket – önkormányzati vezetőknek, regionális fejlesztési ügynökségek munkatársainak. Sok város, település, kistérség, megye és régió fejlesztési stratégiái és tervei alakultak ki így módon. Ez a tevékenység a közösségformálás semmi mással nem helyettesíthető eszköze, amelyre egy nemzeti fejlesztési stratégia kidolgozásához igazán nagy szükség lesz.

JEGYZETEK

¹ Lásd például A modern állam feladatai. A Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács konferenciájának előadásai, GSZT, 2009

² A szerző 2003. július 1. és 2006. június 30. között a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (illetve jogelődje, a MeH Nemzeti Fejlesztési és EU-támogatási Hivatalának) tervezési, majd partnerségi elnökhelyettese volt.

³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 119. §-a.

⁴ Több multinacionális vállalat is telepített kutatórészleget Magyarországra. A Siemens például azért vitte

egyik ilyen egységét Szegedre, mert ott kiemelkedő a matematikaoktatás színvonala.

⁵ A Tanács 1083/2006/EK-rendeletének 35. §-a

⁶ Kormányzati Stratégiaalkotási Követelményrendszer (KSaK)

⁷ Elsősorban a Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNy) nevű tömörülés komoly hozzájárulására utalnánk. (Lásd www.nonprofit.hu/cnny)

Palócz Éva

Tervezésünk és az EU követelményei

Egyet lehet érteni *Báger Gusztáv* vitaindító tanulmányának megállapításával, miszerint nagy szükség lenne egy koherens, az egyes szakpolitikákat és ágazatokat, a gazdasági-társadalmi célokat ötvöző stratégiai kialakítására, amely megteremti az egyes területek közötti összhangot, és hosszabb távra is meghatározza a magyar gazdaságfejlesztés kereteit és eszközeit. Felsorolni sem lehet, mennyi ágazati és szakpolitikai stratégiai készült az elmúlt években (és ezek hányszor változtak), de ezekre azt lehet mondani, hogy kevesebb több lett volna: az elkülönült, egymással összhangban nem lévő, a koherens, holisztikus megközelítést és a hosszú távú gondolkodást nélkülöző stratégiák hatékonysága rendkívül alacsony volt, lényegében inkább csak a feladat kipipálását célozták.

Minden terv annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle. Ezért a hosszú távú tervezés legfontosabb eleme a *politikai akarat* megléte. Csak olyan hosszú távú nemzetgazdasági tervet érdemes tehát készíteni, amelynek követésére, betartására megvan a politikai akarat, akkor is, ha az adott pillanatban ellentmond a politikai (népszerűségi) szempontoknak, vagy nem igazodik politikai ciklusokhoz.

A gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontokat fenntartható módon ötvöző hosszú

távú tervezés azért is fontos lenne, mert az kiszámíthatóságot hozhatna a vállalatok és háztartások döntéseibe.

Természetesen ez csak akkor érvényes, ha megteremtődik a gazdaságpolitikába vetett bizalom, ami viszont csak lassan jöhet létre. Éppen ezért károsak a gazdaságpolitikai cikcakkok, rögtönzések és gyakori irányváltások, mivel ezekhez még az egyébként hosszú távon tervezni kívánó vállalatok és háztartások sem tudnak igazodni. Ebben az értelemben a hosszú távú (és betartott) tervek egyfajta pozitív példamutatással is szolgálnának, azoknak a vállalatoknak is, amely gyakran még üzleti tervvel sem rendelkeznek, egyik napról a másikra élnek, valamint az utóbbi években erejükön felül eladósodott háztartások számára. A gazdaság szereplői azonban csak úgy tudnak valamilyen jövőképet kialakítani saját maguk számára, ha tudják, hogy a gazdaság- és társadalompolitika milyen irányban kíván elmozdulni a működésüket, életüket meghatározó különböző területeken, mint például az állami bérpolitika, az adópolitika, az infrastruktúra-fejlesztés, a leszakadó rétegek és régiók problémájának kezelése, az üzleti környezet legfontosabb elemeinek az átalakítása, valamint a környezeti szempontok figyelembevétele.

TERVEZÉS ÉS FELZÁRKÓZÁS

Jóllehet a szakmai vitákban gyakran felmerül, nem érzem indokoltnak az Európai Unió különböző programjainak és a magyar gazdaság és társadalom követelményeinek szemléletét közép-pontba helyező tervezésnek a szembeállítását, mivel különböző műfajokról van szó. Az európai uniós programok csak keretet adhatnak a nemzeti akcióknak, mivel

- e programok meglehetősen általánosak: sok nemes gondolatot fogalmaznak meg, de kevés konkrétumot tartalmaznak arról, hogyan fognak e nemes célok megvalósulni;
- az uniónak kevés eszköze van arra, hogy a tagországokat rávegye az – amúgy sem eléggé konkrétan megfogalmazott – feladatok elvégzésére.

Mindez azt jelenti, hogy, noha az európai programok meglehetősen alacsony határfokúak, ugyanakkor nem is akadályozzák, sőt inkább segítik a tagországokat abban, hogy „testreszabott” nemzetgazdasági terveket alakítsanak ki.

Ezen állítás elfogadásához érdemes dióhéjban áttekinteni az *Európai Unió* vonatkozó programjainak közelmúltbeli történetét.

Az Európai Bizottság 2000 márciusában tette közzé az első lisszaboni programot, amely azt a célt tűzte ki, hogy „2010-re az EU a világ-gazdaság legdinamikusabb és legversenyképesebb, tudásalapú gazdasága lesz, fenntartható gazdasági növekedéssel, több és jobb munkahellyel, nagyobb szociális kohézióval” (EU, 2000). 2001-ben a göteborgi program a gazdasági és szociális elemeket kiegészítette egy környezeti dimenzióval is. Azzal azonban, hogy mitől, milyen eszközökkel fog az Európai Unió a világ legversenyképesebb régiójává válni, adós maradt a program.

Az első Lisszaboni Stratégia sorsa ismert. A legsúlyosabb értékelést a *Wim Kok* vezette bizottság mondta ki 2004-ben, miszerint: „a le-sújtó eredménytelenséghez a túlzott elvárások, a

gyenge koordináció, az ellentétes prioritások, valamint a határozott politikai lépések hiánya vezetett” (Kok, 2004). Azóta a Lisszaboni Stratégia számos „megújuláson” ment keresztül. Legutóbb 2010 márciusában készült el az új stratégia, a *Europe 2020* (EU Commission, 2010), amely lényegében hasonló célkitűzéseket tartalmaz, egy kicsit más megfogalmazásban és csoportosításban (intelligens növekedés, fenntartható növekedés, inkluzív növekedés). Nincs is ezzel semmi baj, ki ne szeretne egy tudásalapú, dinamikus és versenyképes gazdaságban élni, ahol esélyegyenlőség és szociális kohézió uralkodik. A gond csak az, hogy az Európai Uniónak kevés eszköze van arra, hogy elérje: a tagállamok ezeknek a nemes céloknak az érdekében munkálkodjanak. A 2010-es stratégia – ezt felismerve – már kijelenti, hogy az unió a tagállamoknak „országspecifikus ajánlásokat tesz majd, s ha a tagállamok ezeket az ajánlásokat nem teljesítik megfelelően, politikai figyelmeztetésben részesülnek”. E politikai figyelmeztetés azonban valószínűleg nem lesz elrettentő erejű abban az esetben, ha az elvárás teljesítése nem esik egybe az adott tagország saját (vélt vagy valós) érdekével.

Az *Europe 2020* programot számos bírálat érte az utóbbi időben, főként azért, mert nem foglalkozik az európai országok versenyképességét akadályozó súlyos strukturális problémákkal (túlburjánzott és kockázatkerülő bürokrácia, alacsony hatékonyságú és túl nagy közszektor, a szociális támogatások célzottságának hiánya stb.) (Wyplosz, 2010). Ezekről a problémákról könyvtárnyi tanulmány készült az elmúlt években-évtizedekben a szakirodalomban, az Európai Unió anyagaiban azonban viszonylag kevés figyelmet kaptak. Az utóbbit az is indokolja, hogy az EU-nak nincs jogosítványa a tagországok gazdasági intézményi rendszerébe való beavatkozásra. Ha ezt tenné, bizonyára erős ellenállásba ütközne, ezért is maradnak a programok ilyen általános szinten.

A konkrét, kézzelfogható lépésekkel és vál-

toztatásokkal járó akciók eredménytelenségére vonatkozóan szimptomatikus volt a Szolgáltatás Direktíva sorsa 2004-ben (EU Commission, 2004). Ez a direktíva az egyike volt az EU nagyon kevés konkrét és ambíciózus akcióinak, amely a tagországok közötti szolgáltatásáramlás megkönnyítését, a belső piac erősítését irányozta elő. Az eredmény a direktíva teljes felhígítása, lényegében elutasítása volt a tagországok részéről: a végül elfogadott direktívából kikerült valamennyi fontos, a belső piac erősítését szolgáló elem. Paradox módon még a direktíva kedvezményezettjei (például a szolgáltatások más EU-országban való nyújtásában érdekelt munkaerőt képviselő magyar szakszervezetek) is csatlakoztak a direktívát elutasító mozgalmakhoz (a „Stop Bolkestein” akcióhoz).

A magyar kormány mindig rendesen teljesítette a jelentésírási követelményeket, és e jelentésekben mindig szerepeltek az elvárt fordulatok. A Nemzeti Akció Programoknak (NAP) azonban semmilyen kapcsolatuk nem volt a hazai gazdaságpolitikával. Sőt, gyakran még a valósággal sem: a 2005 végén beadott NAP például eleve irreális költségvetési pályára épült, a hiány már 2006-ban több mint a duplája lett a tervezettnél, amely az egész tervet romba döntötte, s ennek következtében a 2006. évi első kiigazítási csomag (amelyet később – 2009-ben – a második kiigazítás követett) az egész makropályát megváltoztatta. A 2008-ban készült magyar NAP is szépen végigment mind a 24 európai prioritáson, célkitűzése, valamint megfogalmazása egyaránt illeszkedik az akkori lisszaboni elvárásokhoz, nagyjából ennyit érdemes róla elmondani.

Mindazonáltal az európai kezdeményezések szellemiségükben összhangban vannak a tagországok (így Magyarország) érdekeivel, s mivel szinte semmi konkrétumot nem tartalmaznak, azt sem határozzák meg, hogy a tagországok azt pontosan milyen tartalommal töltsék meg. A kérdés tehát nem vagy-vagy, hanem inkább

az, hogy az adott rendkívül széles európai keretek között Magyarország milyen gazdasági-társadalmi prioritásokat alakítson ki.

A TERVEZÉS ALAPELVEI

Ami a fenti tanulmányban a tervezés alapjául javasolt négy alapelvet illeti, kicsit másképp fogalmaznám meg a tervezés kereteit. Részint, mert az EU tervezési és döntéshozatali ciklusával való jobb szinkronitás megteremtését (2. alapelv) nem érzem jelentős problémának, mivel, ahogyan az előző pontban leírtam, az EU stratégiájába szinte belefér, ami szép és jó, s eddig sem az EU-hoz való illeszkedés hiánya akadályozta egy koherens gazdaságstratégai létrehozását. Ráadásul a ciklusok már csak azért is alkalmazkodnak az EU tervezéséhez, mivel ezek alapján kapjuk az EU-tól a fejlesztési támogatásokat, a ciklusok közötti harmónia tehát adott (most nem érintve a magyar fejlesztési tervek *minőségét*).

Mivel a piacgazdaságban a tervezés csak az állam feladataira terjedhet ki, és a versenyszektornak legfeljebb csak a működési kereteit határozhatja meg, mindenképpen tisztázandónak tartom az állami szerepvállalás területeinek világos behatárolását. Ezek a következők.

▶ Közvetlen állami feladatok: az állam pénzügyeinek rendben tartása, az állami intézmények működésének biztosítása, az infrastrukturális fejlesztések végrehajtása, illetve keretek megteremtése.

▶ Kvázi állami feladatok: a közszolgáltatások biztosítása, akár állami vállalatokon/intézményeken keresztül, akár magánvállalatokhoz történő kiszereződéssel.

▶ Állami szabályozás: a gazdasági-társadalmi szereplők magatartását meghatározó keretfeltételek, az üzleti-társadalmi környezet állami feltételeinek a meghatározása (adószabályok, engedélyezési szabályok – ideértve a környezeteteket –, jogrend működése stb.).

Ezeknek a kereteknek a meghatározása azért fontos, mert időről-időre felbukkannak olyan törekvések, amelyek a gazdaságban bizonyos ágazati preferenciák kijelölésére irányulnak. Ezeknek az utóbbi időkben két kiemelkedő vonulata volt megfigyelhető: az egyik az úgynevezett high-tech iparágak fejlesztését, a másik a hazai gazdaság adottságainak jobb kihasználását szorgalmazta. Mielőtt ezekre áttérnénk, le kell szögezni, hogy minden olyan törekvés, amely állami eszközökkel bizonyos ágazatok kiemelését célozza, piactorzító elem, túlkapacitások létrehozásához – s ezzel az erőforrások pazarlásához – vezet. Ha a piacgazdaság szereplői bizonyos ágazatok fejlesztésére tudnak állami forrásokhoz jutni, akkor az óhatatlanul ebbe az irányba kanalizálja a vállalatok erőfeszítéseit, még abban az esetben is, ha éppenséggel azok adottságai nem ezt az irányt támasztanák alá.

Ami a high-tech iparágakat illeti, nem szabad összekeverni a high-tech iparágakat a high-tech tevékenységekkel. A high-tech iparágaknak is vannak ugyanis egészen low-tech elemei (beta-nított, standardizált munkafázisok), és fordítva: szinte minden iparágban lehet high-tech szegmenseket találni, azokban is, amelyek iparági szinten kifejezetten low-tech ágazatként vannak számon tartva. Ilyen például a textil- és ruházati ipar, amelyet általában az alacsony technológiai képességű ágazatok közé sorolnak, pedig számos innovációs lehetőséget rejt magában. Nyugat-Európa egyes országai éppen azért tudták megőrizni – Magyarországgal ellentétben – a versenyképességüket ennek az iparágak bizonyos szegmenseiben, mert – jelentős kutatási tevékenység eredményeként – új anyagféléseket és gyártási technológiákat vezettek be.

Ennek a felismerése azért fontos, mert amennyiben a jövőben a kormány az Új Magyarország Fejlesztési Terv forrásallokációját a korábbinál nagyobb mértékben kívánja a gazdasági versenyképesség érdekében átirányítani (ami önmagában helyes törekvés), akkor ezzel egyidejűleg min-

denképpen ellent kell állnia az ágazati preferenciák kijelölésére irányuló kísértéseknek.

A piactorzító elemek veszélye érvényes a hazai természeti és tradicionális adottságokra épülő ágazati preferenciákon alapuló irányzatra is. Természetesen egyet lehet és kell érteni azokkal a törekvésekkel, amelyek például a magyar mezőgazdaság termékeinek magasabb feldolgozottsági szintre emelésére, az élelmiszeripari fejlesztések támogatására irányulnak. Itt lép be az állami szabályozás közvetett szerepe, amely a mezőgazdasági termelők társulásainak, szövetkezéseinek támogatását célozza. Az autarkiai törekvések azonban ugyanúgy gazdasági-társadalmi veszteségekhez vezetnek, mint az ágazati preferenciák kijelölése. Ráadásul a tradicionális ágazatok meghatározása sem egyértelmű, mivel az elmúlt században a magyar gazdaságot többféle ágazati irányultság is jellemezte. A gépipari ágazatok magas arányát például ma kétségtelenül a külföldi vállalatok jelenléte határozza meg, és viszonylag alacsony hazai nyersanyagbázissal rendelkezik, de ezek az ágazatok korántsem idegenek a magyar termelési hagyományoktól, hiszen a magyar gazdaság a világháború előtt igen erős gépipari tradíciókkal bírt, széles, jól képzett munkaerőbázissal.

Báger Gusztáv tanulmánya említi a civil szervezetek bevonását, ami valóban nagyon fontos a tervek betarthatósága szempontjából. Az a terv, amely nem épül széles, a terv alapelveit elfogadó társadalmi bázisra, az halálra van ítélve. Természetesen ez is az „arányok művészetét” igényli, mivel nem lehet minden civil igényt figyelembe venni, mert az viszont öszvérmegoldásokhoz vezet.

Van azonban ennél egy másik alapvető feltétel: az állami intézmények közötti összhang és együttműködés megteremtése. Az elmúlt években számos jó irányba mutató állami kezdeményezés múlt ki, vagy torzult el a tárcák közötti pozícióharc következtében. Emlékezzünk például az egyablakos ügyintézés bevezetésének hosszú éveig tartó vajúadására (ami pedig az



üzleti környezet javításának az egyik alapvető eleme lett volna), mivel a tárcák nem tudtak megegyezni, hová legyen az egyablakos ügyintézés centruma telepítve. Hasonló pozícióharcok jellemzik most az Új Magyarország Fejlesztési Terv prioritásainak és akcióinak a kialakítását a tárcák és az NFÜ, a tárcák és a közreműködő szervezetek között.

A hosszú távú tervezés premisszája tehát, hogy az államnak előbb a saját háza táján kell rendet raknia: átlátható – és kisebb – bürokráciával, a fenntartható fiskális pályával, amely nem rejt magában az újabb és újabb kiigazítások veszélyét, az állami – európai uniós források – fejlesztések céljainak, alapelveinek és döntési mechanizmusainak tisztázásával.

IRODALOM

KOK, W. (2004): Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November

TABELLINI, G. and WYPLOSZ, CH. (2006): Supply-side Reforms in Europe: Can the Lisbon Strategy be Repaired?, *Swedish Economic Policy Review* 13 (1): 101–156.

WYPLOSZ, CH. (2010): The failure of the Lisbon Strategy, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4478>

EU Commission (2010): EUROPE 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive

growth (Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés európai stratégiája) Brussels, 2010.3.3. COM (2010) 2020 final. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf

EU Commission (2004): Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market (presented by the Commission). COM(2004) 2 final

European Council: The Lisbon Strategy. 2000. március http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

Vigvári András

Megtelt-e a konfliktuskonténer?

*Néhány pénzügyi szempont
a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához*

Közhelynek és több oldalról bizonyítottnak¹ számít az a kijelentés, miszerint az 1990-ben létrejött magyar önkormányzati rendszert a túlhajtott decentralizáció, és a konfliktuskonténer² szerep, valamint az alkotmányos helyzet és a pénzügyi szabályozás ellentmondása³ jellemzi. Mindebből az következik, hogy a decentralizáció normatív közgazdaságtanban leírt előnyei⁴ a gyakorlatban kevésbé érvényesültek. Bár nem tagadható, hogy a konfliktusdecentralizáción alapuló hazai állambáztartási reformok jelentősen enyhítették a tranzíciós válság fájdalmait, azt is látnunk kell, hogy e közpolitikai megközelítésnek a tartalékai kimerültek és ez nemcsak az EU-s csatlakozás előnyeinek kiaknázását veszélyezteti. A magyar önkormányzati rendszer állapota az ország periferizálódását megakadályozni képes társadalompolitika megvalósítását, a társadalmi kohézió minimális szintjét és a gazdaság versenyképességét sem képes biztosítani. Ha kizárólagosan csak a közvetlen pénzügyi fenyegetésekre szűkítjük mondandivalónkat, akkor azt kell látni, hogy az önkormányzati szektor eladósodottsága a fiskális stabilitás egyik veszélyeztető tényezője.

A tanulmány a helyi önkormányzati rendszer pénzügyi helyzetét kívánja bemutatni. Irányultsága szűk pénzügyi, nem elemzi a helyzet kialakulásához vezető mélyebb okokat,⁵ a javaslati részben is a szűkebb pénzügyi kockázatkezelés kérdéseivel foglalkozik. A tanulmány – bár hasznosította az

ÁSZ jelentéseit – nem ellenőrzési jelentés. Nemcsak azért, mert nem tartalmaz egyedi, mikrosztintú elemzés és nem foglalkozik egyedi kockázatok értékelésével. Az ellenőrzési jelentés műfaj ugyanis a szigorú ellenőrzési standardok által előírt tevékenységek útján gyűjtött bizonyítékokon alapul, döntően a lezárult folyamatokból építkezik. A tanulmány a tudományos kutatás által használt módszerekkel, bizonyítékokkal és érvekkel támasztja alá állításait, igyekszik előrejelző megállapításokat is tenni. A tudományos kutatási módszereket, különösen a javasolt diagnosztikai módszereket nemcsak a múlt elemzését szolgálhatják, hanem alkalmasak a kockázatok előrejelzésére és a várható változtatások hatásainak modellezésére. Reményeink szerint a közölt megközelítés nemcsak az ÁSZ ellenőrzési tevékenységéhez nyújt segítséget, hanem hozzájárul a közpolitikai döntések megalkotásához és az egyes önkormányzatok pénzügyi önismeretének fejlesztéséhez is.

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN REJLŐ PÉNZÜGYI KOCKÁZATOK ÉS A MÉRÉS INDIKÁTORAI

Értelmezésünkben az önkormányzati pénzügyi kockázatok forráshiány, likviditáshiány és bonitáshiány formájában jelentkezhetnek. A for-

ráshiány a költségvetési gazdálkodásban azt jelenti, hogy az előírt, törvényekben rögzített feladatokhoz nem rendelődik megfelelő központi forrásból származó pénzeszköz. *Likviditáshiány* az az eset, amikor a gazdasági szereplő tervezett bevételei és kiadásai között időbeli meg nem felelés áll fenn. A likviditási kockázat likviditáshiányban, vagy éppenséggel túlzott likviditásban jelentkezhet. A *bonitáshiány*⁶ azt jelenti, hogy az önkormányzat az általa vállalt pénzügyi kötelezettségeknek nem képes megfelelni. Az önkormányzati szektorban a változatos szolgáltatásszervezési formák és a pénzügyi kötelezettségvállalás nagy szabadságfoka miatt a költségvetésben közvetlenül tükröződő kockázatokon túl megjelennek *költségvetésen kívüli kockázatok* (jellemzően az önkormányzati tulajdonban lévő kötelező feladatokat ellátó gazdasági társaságok esetében) és *mérlegen kívüli kockázatok*. Ez utóbbiak főként a PPP-szerződésekben megjelenő hosszú távú kötelezettségvállalások és kezesség és garanciavállalások formájában jelentkeznek.

Tisztában vagyunk azzal, hogy az önkormányzati szektor működési eredményességét az ellátott közfeladatok és közszolgáltatások mennyisége és minősége mutatja. Ehhez képest értelmezhető a hatékonyság és gazdaságosság. A közszféra általános funkciói miatt a költséghatékonyság, mint gazdálkodási célt megelőzi az *eredményesség*. Vagyis a pénzügyi szemléletű megközelítést leszűkítjük, nem vizsgáljuk a költséghatékonysági és gazdaságossági kérdéseket.⁷ E leszűkített megközelítés létjogosultságát az indokolja, hogy a rendszerben felhalmozódott és tovább halmozódó feszültségek nehezítik az önkormányzati rendszer szerkezeti átalakítását, amely nehézségekkel az új kormányoknak is számolnia kell. A tanulmány megerősíti azt az egy esztendővel korábban tett kijelentésünket,⁸ hogy a szektor pénzügyi helyzete – még megfelelő politikai akarat esetén is – jelentős mértékben nehezíti a szektoron belüli szerkezeti reformokat.

Mint minden pénzügyi elemzésnél – az önkormányzatok esetében is – a pénzügyi beszámolórendszerből célszerű kiindulni. A magyar államháztartási rendszerben is elkülönül az információs rendszer három szintje. Az államháztartásban alkalmazott, mikroszintű információkat összesítő *pénzügyi beszámolórendszer, az államháztartási kontroll és információs rendszer, valamint az államháztartási statisztika*. E három információs rendszerelem szoros összefüggésben van egymással. Ugyanakkor a Magyarországon használatos mikroszintű (számviteli) beszámolórendszer és az államháztartás információs kontrollrendszere számos kritika tárgya.⁹ A számviteli beszámolók nem tükrözik megfelelően az államháztartási szereplők (így a tanulmány tárgyát képező önkormányzatok) vagyoni helyzetében bekövetkező változásokat, az államháztartás információs és kontrollrendszere nem jeleníti meg a szektorban vagy egyes egységeiben jelentkező pénzügyi kockázatokat.¹⁰

Az önkormányzatok pénzügyi elemzésében két utat követhetünk. A szektor egészének vagy egyes csoportjainak elemzésekor az államháztartás információs és kontrollrendszerének keretében készülő űrlapokban szereplő adatokat vehetjük alapul. Kiegészítő információkat szolgáltat a pénzügyi statisztika, az államháztartás pénzügyi számlái, a monetáris statisztika¹¹ és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF), a KELER Zrt. nyilvántartásai. Egyedi önkormányzatok elemzésekor az adott önkormányzat pénzügyi beszámolóit, zárszámadási rendeletét elemezhetjük. A gyakorlati elemzésben az évenként elkészülő önkormányzati vagyonmérleget és a költségvetési mérleget szokták alapul venni. Általános gyakorlat, hogy e kimutatásokat a gazdasági társaságok a beszámolórendszerhez hasonló módszerekkel és mutatószámokkal „faggatják”. Erre a rutin mellett a két szféra formailag hasonló beszámolórendszere inspirálja az elemzőket. *A vállalati szférára jellemző elemzési módszerek azonban alkalmatlanok az önkormányzatok*



pénzügyi elemzésére. A következőkben javaslatot teszünk egy olyan mutatószámrendszerre, amely véleményünk szerint kiinduló pont lehet egy alkalmasabb, ha nem is tökéletes, de eszköz az önkormányzatok pénzügyi helyzetének elemzésére.¹² E mutatószámrendszer kialakításánál kulcsfontosságú fogalom a pénzügyi kapacitás.¹³ A fogalom azt a hitelösszeget jelenti, amelynek felvétele esetén annak terhei nem veszélyeztetik a gazdálkodó egység szokásos működését. A pénzügyi kapacitás fogalmának önkormányzatokra történő alkalmazásánál és számszerű meghatározásánál az önkormányzati költségvetésből¹⁴ indulunk ki. Ennek során elkülönítjük a *folyó és a beruházási költségvetést* leíró aggregátumokat. E megkülönböztetés közgazdasági magyarázata az, hogy a beruházási (tőke-) kiadásokat nem meghaladó teljes költségvetési deficit¹⁵ távlatilag is megengedhető, hiszen ebben az esetben az önkormányzat vagyona nem csökken. A másik fontos elem a *bruttó költségvetési megtakarítás* fogalmának meghatározása. A költségvetési megtakarítás a folyó bevételek és a folyó kiadások különbözete. Az utóbbiba a kamatfizetést is beleértjük. Ha a megtakarításból levonjuk a korábban felvett hitelek törlesztését, akkor a *nettó költségvetési megtakarítást* kapjuk. Ez a szám azt jelzi, hogy az önkormányzat folyó költségvetéséből mekkora „szabad pénz” marad kötelező és önként vállalt feladatainak ellátása, illetve adószolgáltatási kötelezettségének teljesítése után. Ez az érték, pontosabban ennek dinamikája és előrejelzése lehet az alapja a prudens önkormányzati hitelfelvétel korlátja számításának.

A javasolt mutatószámrendszer kialakításakor – a szakmai megfontolásokon túl – két praktikus módszertani szempontot is szem előtt tartottunk. Az egyik az volt, hogy olyan elsődleges adatok alapján lehessen azokat kiszámítani, amelyek megbízhatósága és összehasonlíthatósága biztosított. A másik megfontolás az volt, hogy világosan definiálhatók legyenek a mutatószámok komponensei. E mutató-

számok alkalmasak az önkormányzati szektor egészének, meghatározott szereplőcsoportjainak és egyedeinek elemzésére. Az elemzés szintje természetesen meghatározza a hozzáférhető megbízható információk mélységét.

A szűk értelemben vett pénzügyi helyzetet hét szempont szerint javasoljuk bemutatni. Ezek a szempontok egyben a konkrét mutatószámok tartalmát is meghatározzák. Meg kell azonban különböztetnünk a vizsgálati szempontot és a konkrét mutatószám tartalmát. A hét ismérvet ugyanis állandónak tartjuk,¹⁶ miközben tisztában vagyunk azzal, hogy az önkormányzatok pénzügyi architektúrájának változásával az ismérvet jellemző mutatók tartalma értelemszerűen változik. A mutatószámrendszer szerkezetével kapcsolatosan tehát két – részben egymástól független – kérdés merül fel. Az első, hogy a javasolt hét tényező a helyi önkormányzatok konkrét *pénzügyi architektúrája* mellett alkalmas-e a pénzügyi helyzet teljességének bemutatására? A másik kérdés, hogy – amennyiben az ismérvek elfogadhatók – a konkrét mutatók jól mérik az ismérvet?

Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája alatt a következő öt ismérv együttesét értjük:

- a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok mechanizmusait a vertikális és horizontális redisztribúció eszközeit. Ide tartozik az adómegosztás szabályrendszere, a kötelező feladatokhoz történő állami hozzájárulások allokálásának technikája, a támogatások célba juttatási¹⁷ eljárása, a fiskális kapacitások egyenlőtlenségeinek méréséklését szolgáló eszközök,
- az önkormányzatok helyi adó kivetési jogát, a helyi adózás rendszerét,
- az önkormányzatok tulajdonosi jogának erősségét,
- a tőkepiaci kapcsolatok konkrét szabályrendszerét, a külső forrásbevonás szabályrendszerét,
- a költségvetési korlát keménységét, a folyó és tőkeköltségvetés átjárhatóságát és a pénzügyi nehézségek esetén előírt eljárás rendet.

A javasolt három alap- és négy kiegészítő ismérv a következő.

① Azonnali fizetőképességet jelző *likviditási mutató*.¹⁸

② A bonitást jelző, a pénzügyi kapacitás fogalmán alapuló *pénzügyi fenntarthatósági mutató*. Az önkormányzat pénzügyi mozgásterét jelző mutató. Ez alkalmas indikátor lehet a hitelképesség megítélésére.

③ Az *eladósodottság fokát* jelző mutatók. Az adósság összehasonlítását és terheit kifejező indikátor. Ez alkalmas indikátor lehet a hitelképesség (adósság korlátozás endogén komponensének) megítélésére.

④ A *fiskális kapacitás* mutatója. Ez az adott önkormányzat saját bevételi erejét jelző összehasonlítható indikátor.

⑤ A *bevételi rugalmasság*. Ez lényegében azt mutatja be, hogy az adott önkormányzatnak mekkora mozgástere van bevételeinek előteremtésében.

⑥ A *kiadási rugalmasság*. Ez az ismérv azt mutatja meg, hogy mekkora az önállósága az önkormányzatoknak kiadási politikájuk meghatározásában.

⑦ A piaci kockázatoknak való kitettséget jelző *érzékenységi mutatók*. A piaci kockázatoknak történő kitettség. Ez lehet a kötelezettségek oldalán, de lehet a követelések, illetve bevételek oldalán megjelenő kockázat.

Az 1. táblázat a javasolt mutatószámrendszer mutatja be. A javasolt mutatók részben állományi (*stock*), részben folyamat jellegű (*flow*) adatokat mutatnak. A stock változóknál ügyelni kell arra, hogy ezek azonos időpontra vonatkozzanak, a flow változók értelemszerűen egy költségvetési évre vonatkoznak.

Az egyik legnagyobb módszertani nehézség a folyó és felhalmozási kiadások elkülönítése. A pénzügyi innovációk és strukturált finanszírozási megoldásokkal¹⁹ jellemezhető világunkban nem minden esetben könnyű elkülöníteni e két kiadástípust.²⁰

Fontos, hogy a mutatók képzésénél kiinduló-

pontként értelmezett költségvetési aggregátumok legyenek jól végiggondolva. Az önkormányzati elemzés esetén *világos különbséget kell tenni a tárgyévi és az úgynevezett GFS-rendszerű bevételek/kiadások/egyenleg* között. Az előbbi, lényegében a finanszírozási műveletek összes hatását jelzi, míg az utóbbi, csak a kamatkidásokat és bevételek tartalmazza. A tárgyévi aggregátumok használata jelentős optikai csalódás okozója lehet, hiszen a tárgyévi egyenleg tartalmazza a pénztartalékok felhasználását és/vagy a hitelbevételt.

A mutatók, amennyiben nem kompozit számok, úgy a vizsgált jelenség bizonyos vonatkozásait tudják csak tükrözni. A pénzügyi helyzet jellemzésénél is több mutatótípus egyidejű alkalmazására van szükség ahhoz, hogy a pénzügyi helyzet, a kockázatok jól megragadhatók legyenek.

A konkrét mutatószámok képzésénél tekintetbe kell venni (és ez kompromisszumos megoldásokra is vezet), hogy mennyire megbízhatók az adatok és egyáltalán van-e az adott jelenséget mérő adat.

A mutatók többféle elemzési célra is felhasználhatók. Alkalmassá tehetők a rendszerszintű kockázatok előrejelzésére, bizonyos önkormányzati típusok vizsgálatára éppúgy, mint önkormányzatok elemző értékelésére is. Az elemzési célok meghatározzák az elemzési technikát, illetve azt, hogy miként értékeljük a számított értékeket. A mutatók kiszámíthatók egyedi szinten, valamilyen homogénnek tekintett csoportra, önkormányzattípusra és a szektor egészére. Az egyes mutatók esetében az értelmezhető értékek és viszonyítási pontok (*benchmarkok*) a mutatók jellegétől függően többfélék lehetnek. Az értelmezhetőséggel kapcsolatos javaslatunkat a táblázat utolsó sora tartalmazza.

A javasolt mutatószámok az államháztartási információs és kontrollrendszerből számítható adatokból indulnak ki. Azt kell mondanunk, hogy a mai államháztartási információs rendszerben szereplő adatok alapját jelentő jelenle-

AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI HELYZETÉT BEMUTATÓ ÚJ MUTATÓK CSOPORTOSÍTÁSA

A pénzügyi mutató típusa	Likviditási mutatók	Fenntarthatósági, pénzügyi kapacitásmutató	Eladósodottsági mutatók	Bevételi rugalmassági index, RFI***	Kiadási rugalmassági index, EFI****	Bevételi (fiskális) kapacitást jellemző mutatók	Érzékenységi mutató
A pénzügyi mutató funkciója	Az azonnali fizetőképességet jellemzi. Likviditási problémát okozhat a bevételek és kiadások időbeli meg nem felelése, vagy a költségvetés strukturális problémái.	Az önkormányzati pénzügyi döntések szabadságjogát, illetve az adósságszolgálat teljesíthetőségét (bonitást) jelző mutató.	Az önkormányzat adósságának és függő jövőbeni kötelezettségeinek súlyát jellemzik.	Az önkormányzat által szabadon felhasználható költségvetési bevételek súlyát mutatja.	A kiadásokkal kapcsolatos döntési szabadságfok jellemzésére használt mutató.	Az önkormányzat bevételi „erejét” és saját bevételeinek súlyát jelző mutatók.	Piaci (devizaárfolyamkamatláb átértékelődési kockázatok), kockázatnak kitett kötelezettségek megjelenítése.
Javasolt konstrukció	1 betét+forgalási célú értékpapír/adósságszolgálat+éven belüli kötelezettségek; 2 likvidhitel-felvetel+forgalási célú értékpapír-eladás/GFS-kiadások;	1 nettó működési jövedelem/ saját bevétel*; 2 egy lakosra jutó nettó működési jövedelem;	egy főre jutó adósságállomány**; adósságállomány**/saját bevételek*; éves törlesztési kötelezettség/működési jövedelem;	Δ saját bevétel/ Δ GFS-bevétel;	Δ felhalmozási kiadások/Δ összes kiadás;	1 egy lakosra jutó saját bevétel*; 2 egy vállalkozásra jutó HIPA-bevétel;	1 devizaárfolyamkockázatnak kitett adósság/összes adósság; 2 EU-s támogatások /összes bevételek;
Értelmezés/értékelés	A mutató értékének változása, illetve értékek viszonyítva.	A mutató értékének változása, illetve értékek viszonyítva.	A mutató értékének benchmark-értékhez viszonyítva	A mutató értékének változása.	A mutató értékének változása.	A mutató értékének változása benchmark-értékhez viszonyítva.	A mutató értékének változása.

* saját bevétel= helyi adó+illeték+gépjárműadó+ kamatbevétel
 **Az adósságállományba beleszámítva a lízing, a PPP-szerződések jelenértékét és 50 százalékos súllyal a vállalt kezességeket és garanciákat.
 ***A Standard & Poors ratingrendszerében alkalmazott módszertant felhasználva.
 ****Az INTOSAI által javasolt elv alkalmazásával. (INTOSAI, 2003)

gi űrlaprendszer azonban egyszerre redundáns és hiányos. *Valószínűsíthető, hogy az űrlapokban lévő információknak egy jelentős része alkalmatlan ilyen típusú elemzésekre, a pénzügyi tervezésben sem nagyon hasznosulnak, így előállításuk és feldolgozása felesleges költség. A mérlegen kívüli és a költségvetésen kívüli tételekre vonatkozó adatok hiánya jelentősen csökkenti a szektor átláthatóságát. A pénzügyi vonatkozásoknál maradvá fontos volna ismerni a kezesség- és garanciavállalások, PPP-szerződések állományát és összetételét. A „mérlegen kívüli” adatoknak azért van jelentősége, mert ezek valamilyen valószínűséggel tényleges kötelezettségként jelentkeznek egy későbbi időszakban. E tételek egyfajta „virtuális hidat” jelentenek a jelen és a jövő között. A PPP-szerződések esetében e kiadások 100 százalékhoz közeli valószínűséggel felmerülnek, ezért ezen kötelezettség jelenértékének meghatározása lehetséges. A kezesség és garancia esetén a beváltási valószínűséggel súlyozott aránnyal indokolt ezeket beszámítani. A költségvetésen kívüli kockázat az a „kvázifiskális” körbe tartozó gazdasági társasági kör, amely a szektor ESA95 szerinti deficitjébe, illetve adósságba beleszámít.*

A javasolt mutatók egy részénél fontos szerepet töltsön be a „saját bevétel” kategória. Ez rendkívül érzékeny a mindenkori szabályozásra²¹ és forrásszabályozásra.²² Elvileg idetartozó a helyi közjogi bevételek²³ köre, az intézményi saját bevétel, használati díj és vagyonhasznosítási bevétel. Bizonyos szabályozási környezetbe idesorolhatók a megosztott adók. E tétel konkrét meghatározásakor tehát körültekintően kell eljárni.

A pénzforgalmi szemléletű könyvvizetés miatt a kötelezettségek nyilvántartásában lehetségesek olyan „kreatív technikák”, amelyekkel például kikerülhet az önkormányzati adósságrendezezésről szóló törvény. A hatvan napnál, illetve kilencven napnál hosszabb lejárt kötelezettségek „elrejtése” bevett gyakorlat.

Lezárva ezt a módszertani részt, arra szeretnénk utalni, hogy a javasolt mutatók tesztelése

során nyilván felmerül ezek tartalmának finomítása, esetleg új mutatók képzésének igénye. Ezek és más elemzési célt szolgáló mutatók kifejlesztése fontos szerepet tölthet be az államháztartási információs rendszer korszerűsítésében, hiszen segítik az információs rendszer által „szállítandó” adatokkal kapcsolatos igények specifikálását.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR PÉNZÜGYI HELYZETÉRŐL

A húsz esztendő önkormányzati rendszert számos belső ellentmondás feszíti. Ezek részben az 1990-ben elfogadott²⁴ önkormányzati törvény túlzó megoldásaiból, részben az elmúlt húsz esztendő politikai opportunizmusából adódnak. Ez utóbbi lényege, hogy a rendszerváltoztatásból következő állami feladatleépítést a mindenkori kormányok jellemzően az ebből keletkező konfliktusok decentralizálása útján hajtotta végre. Paradox módon a feladatleépítést egy olyan jogalkotási folyamat kísérte, amelynek eredményeképpen az ország fejlettségéhez mérten túlzó elvárásokat megfogalmazó szakmai törvények születtek. Ebből az is következik, hogy az önkormányzati rendszerben, mint konfliktuskonténerben olyan ellentmondások is megjelennek, amelyek kezelése nyilvánvalóan nem az alsóbb szintű kormányzatok feladata.²⁵ További jelentős tehertételt jelentett, hogy az önkormányzati középszint meggyengítésével a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok végletesen centralizálttá váltak. A feszítő ellentmondásokat a mindenkori kormány fiskális politikájával tudta kezelni, amely egyre inkább rombolóan és erodálóan hatott a rendszer működésére. Ennek volt végkifejlete, hogy a nagyobb önkormányzatok a helyzetre az eladósodással válszóltak, miközben a kis önkormányzatok körének jelentős részét egyedi beavatkozással lehet a működőképesség határán tartani.²⁶ E jelenség

gek miatt az önkormányzatok pénzügyi helyzete a szakmai és politikai közbeszéd központjába került és számos elemzés vészharangokat kongat.²⁷ A rendelkezésre álló keretek között két kérdéssel foglalkozunk. Az egyik, hogy mennyire tekinthető kritikusnak az önkormányzati szektor eladósodottsága? A másik, hogy a helyi önkormányzati rendszer milyen mértékben veszélyezteti az ország fiskális fenntarthatóságát?

Véleményünk szerint a pesszimistább megközelítések által már 2010 végére jóslat²⁸ kiélezett helyzet bekövetkezése nem szükségszerű. A pénzügyi nehézségekkel küzdő kis, döntően községi önkormányzatok pénzügyi nehézségei megfelelően működő, átlátható forrásszabályozással már 2011-től kezelhető volna. A nagy, jelentősen eladósodott önkormányzatok pénzügyi nehézségei 2013 után éleződhetnek ki. Addig van idő a körültekintő és az utóbbi években erkölcsi kockázatokat vállaló önkormányzatok „megjutalmazását” elkerülő stabilizációra.²⁹ Az önkormányzati rendszer reformértékű átalakítása során a szerkezeti, szervezeti és pénzügyi kérdések mellett *alapkérdés az állami feladatok meghatározása, azok állam és önkormányzatok, illetve különböző típusú önkormányzatok közötti megosztása, a minimálisan szükséges helyi közszolgáltatások körének meghatározása.* Az önkormányzati reform többéves folyamat lehet, amelyben az alkalmazott pénzügyi megoldásoktól (is) függ, hogy az új rendszer kialakulása mennyire lesz fájdalommentes.

Önkormányzati eladósodás és pénzügyi stabilitás

Mint az ismeretes, a helyi önkormányzati szektorban 2006 végétől egy több tekintetben is atipikusnak tekinthető eladósodás kezdődött el. A folyamat atipikus jellege³⁰ megnyilvánult abban, hogy a helyhatósági választások után egyfajta politikai anticiklikusság jellemezte ezt. A

másik ilyen jel az eladósodás instrumentuma és ezek denominációja. A zártkörű, zömmel svájci frankalapú kibocsátások azt bizonyítják, hogy a hitelező bankok az akkori kedvező pénzügyi helyzetet kihasználva – a lakossági szegmensben tapasztaltakhoz hasonlóan – ebben a piaci szegmensben is törekedtek üzleti aktivitásuk és ezen keresztül jövedelmezőségük növelésére. *Az az állítás is megfogalmazható, hogy a bankok a prudenciális szempontok figyelembevételével hiteleztek.* Ezt mutatja a szöveg későbbi részében található 9. ábra, valamint az, hogy a lényegében saját bevételi potenciállal nem rendelkező önkormányzati kategóriát (megyei önkormányzatok) a bankrendszer jelentős mértékben hitelezte. A folyamat robbanásszerű voltát jelzi az 1. ábra.

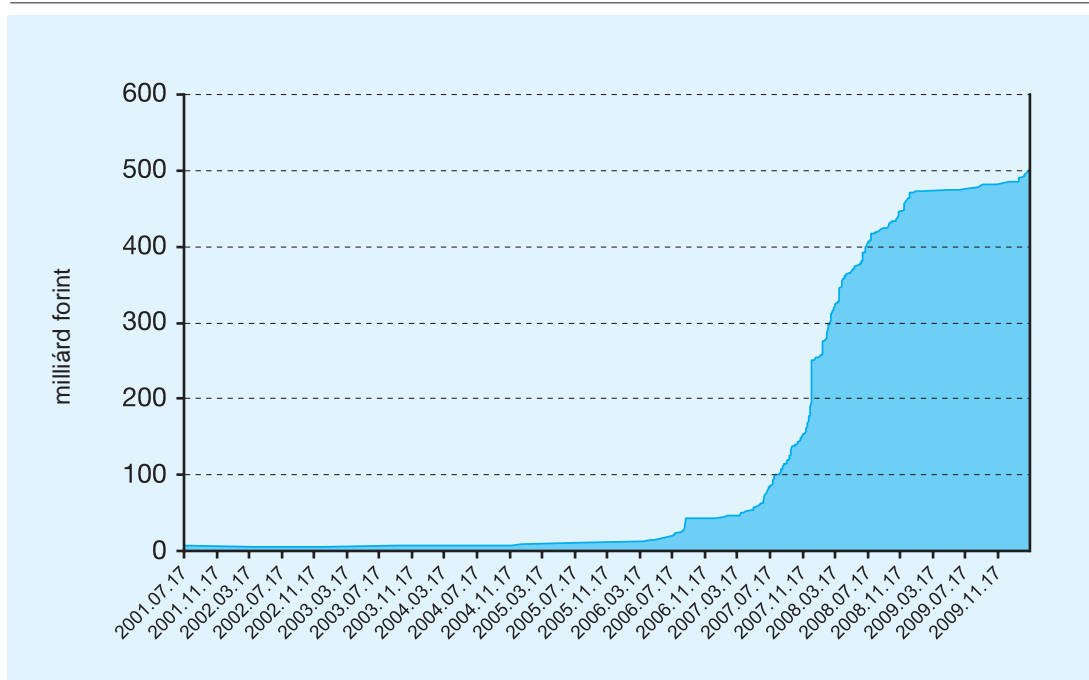
Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a folyamatok láttán a pénzügyi kormányzat, először 2007 áprilisában, majd ugyanezen év őszén teljesen indokolatlan bejelentést tett a hitelfelvétel megszigorításáról.³¹ A bejelentés indokolatlansága három okkal magyarázható. Az akkori politikai helyzetben e sarkalatos törvényi változtatásra semmi esély nem volt. Másodsor, ha lett is volna, a módosítások átfutása idején egy ilyen információ *szükségszerűen* előrehozott kibocsátásokat eredményez. Ez meg is történt. Harmadrészt, a PM által kidolgozott, 2007 őszén benyújtott szabályozás szakmailag erősen vitatható, tehát a célt az esetleges elfogadás esetén sem érte volna el a jogalkotó.

A 2. ábrából látható a kibocsátások időbeni lefutása. Figyelemre méltó, hogy a legnagyobb összegű kibocsátásra (benne a legnagyobb svájci frank denominációs arányra is) 2008-ban, a pénzügyi válság kibontakozásakor került sor. A másik figyelemre méltó információ a 2010-es adat, ami azt mutatja, hogy a 2009-es erőteljes visszaesés után újabb dinamika várható. Ez – lévén 2010. választási év – már nem tekinthető atipikusnak.

A 3. ábrából látható, hogy e zárt körben megvalósított kibocsátások meglehetősen hosszú fu-

1. ábra

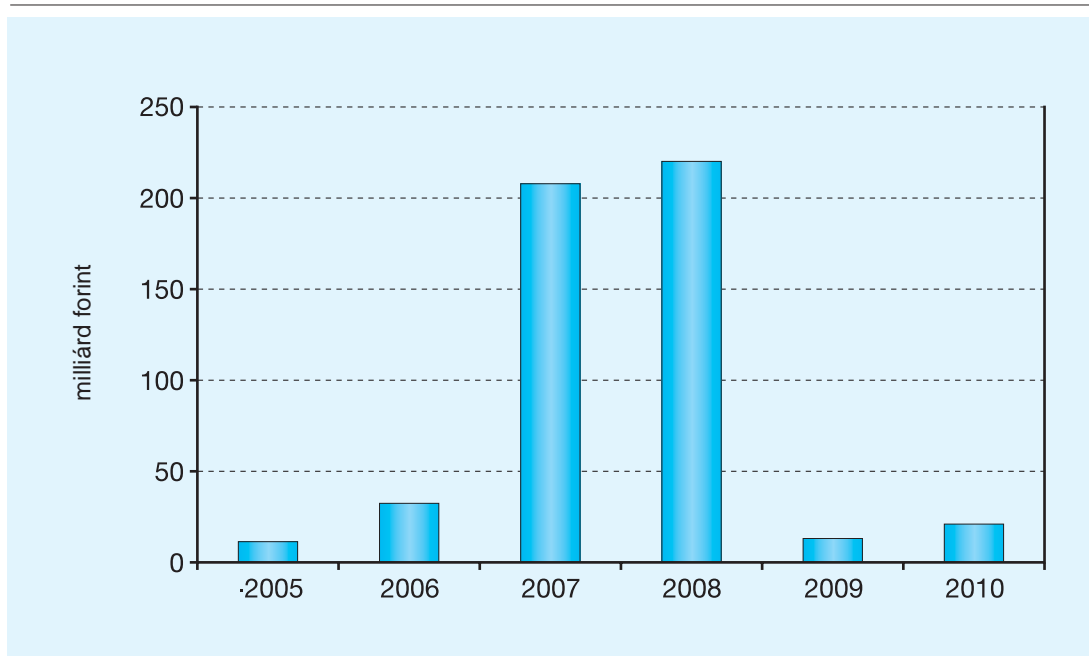
A TELJES ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYÁLLOMÁNY ÁLLOMÁNYA KIBOCSÁTÁSI ÁRFOLYAMON
(2001–2010. I. negyedévre)



Forrás: KELER Zrt.

2. ábra

ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYKIBOCSÁTÁSOK ÉVENKÉNTI MEGOSZLÁSA



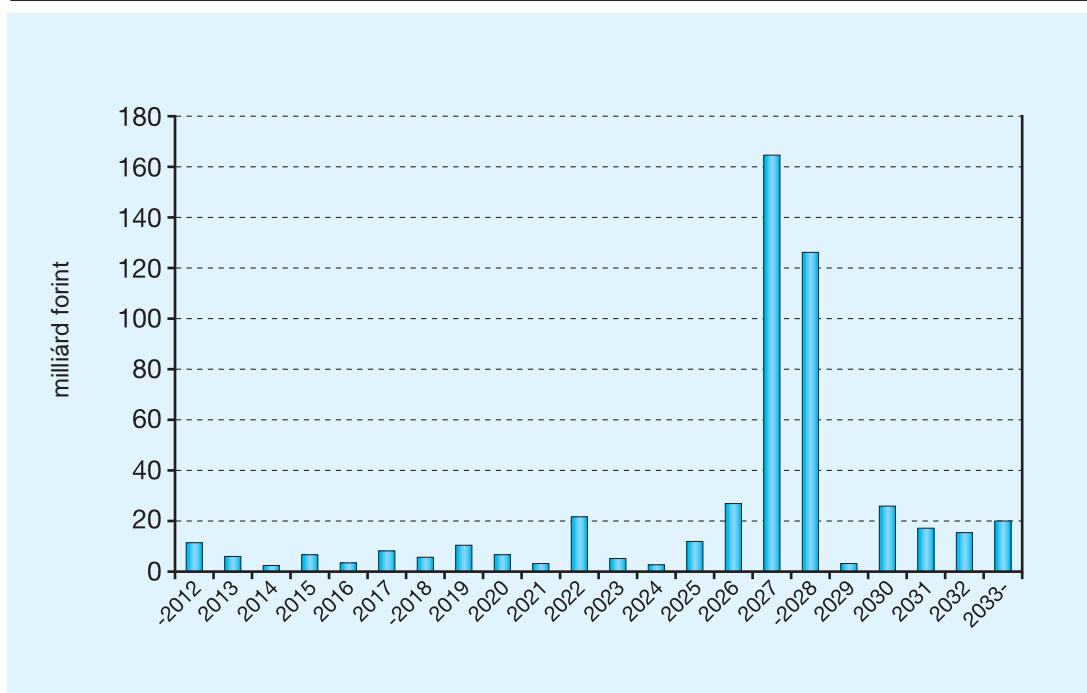
tamidővel történtek. Politikai gazdaságtani szempontból az ilyen hosszú futamidő – különösen, ha hosszú türelmi idővel jár együtt – a politikai felelősség áthárítását jelenti. Az áthárítás történhet az adott helyi közösség egy későbbi generációjára és/vagy az adófizetők szélesebb körére. Ez utóbbi esetben a helyi hitelfelvétel tipikus „potyautas-probléma”. (Balassone et. al., 2004) Pénzügyi szempontból azt is mondhatjuk, hogy mivel konkrét hitelcél a kibocsátásokkor ritkán fogalmazódott meg, a hosszú futamidő inkább rossz hír, mintsem jó. Abban az esetben ugyanis, ha egy beruházás mondjuk díjbevételekből 20 esztendő alatt térül meg, úgy a külső forrás futamideje is célszerűen 20 esztendő körüli. Amennyiben definiált cél nincs, úgy mind szűken pénzügyi, mind tágabb politikai és szabályozási szempontból a hosszabb futamidő inkább kockázat, mintsem előny.

A 2008 harmadik harmadától bekövetkezett pénzügyi válság az önkormányzati adósság szem-

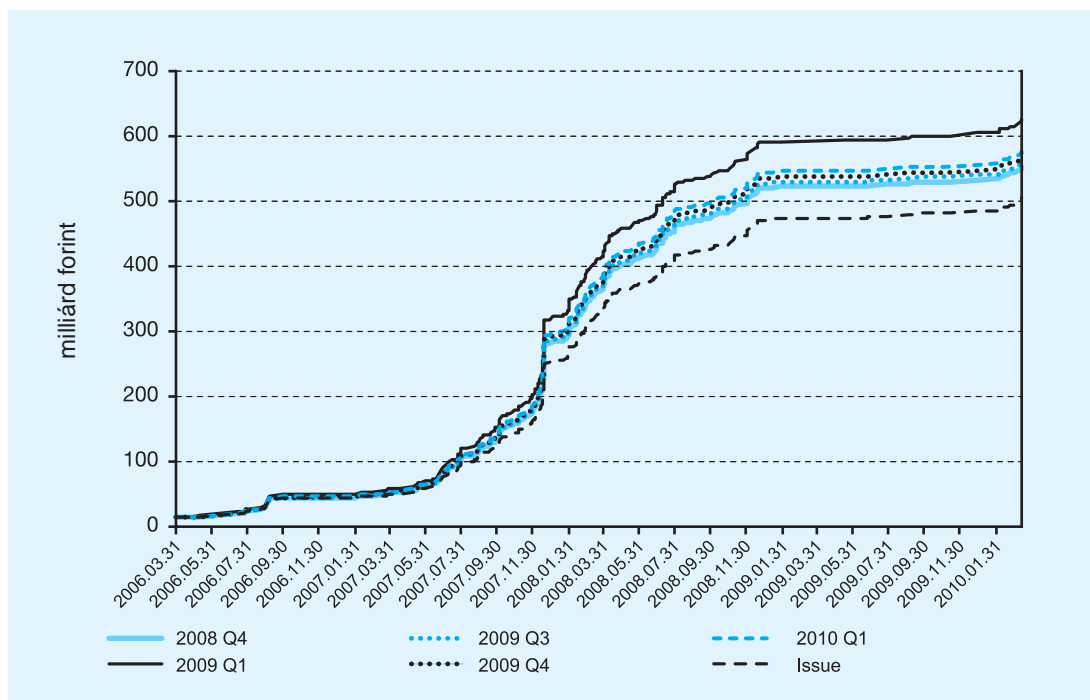
pontjából is új helyzetet teremtett. Az árfolyamok erős ingadozása kisebbik problémának nevezhető. Ez ugyan rontotta a kibocsátásokból befolyt pénzek egy részével folytatott carry trade műveletek³² önkormányzatok számára pozitív szaldóját. A 4. ábra mutatja az átértékelődések hatásait. Az igazi probléma inkább abból adódott, hogy a bankok a lejegyzett hosszú futamidejű devizakötvényeket rövid, többnyire néhány hónapos pénzügyi forrásokból fedezték. E források elillanása a bankok számára egyfelől likviditási problémákat okozott, másfelől pedig tartósan megrágította a kötvények refinanszírozási költségeit. E változó feltételek hosszabb távon lesznek kedvezőtlen hatással az önkormányzatokra. A hitelező (a kötvényeket lejegyző) bankok likviditási problémáit részben az MNB oldotta azzal, hogy e kötvényeket befogadta a repoműveletekre, másfelől európai uniós országokbeli szakosított pénzintézetek vásároltak ezekből az eszközökből az elsődle-

3. ábra

AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYKIBOCSÁTÁSOK LEJÁRAT SZERINTI MEGOSZLÁSA



AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYEK ÁTÉRTÉKELŐDÉSE



ges jegyzést lebonyolító hazai bankoktól. Meg kell jegyezni, hogy az önkormányzati devizában denominált kötvényadósság piaci kockázata nemcsak az árfolyamkockázatból, hanem a kamatláb-kockázatból adódik. Mivel e konstrukciók változó kamatozásúak, ezért a bankok refinanszírozási költségeinek növekedése jelentősen emeli ezen instrumentumok finanszírozási terheit.

A külső forrásbevonást megalapozó finanszírozási döntések során az önkormányzatnak több szempontot is figyelembe kell vennie ahhoz, hogy jól tudjon dönteni a külső források instrumentumának megválasztásáról. A két alapinstrumentum a banki hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás. E tanulmány keretei között nincs mód a két alapinstrumentum különböző változatainak bemutatására. A hazai fejlemények szempontjából azonban a hitel vs. kötvény kérdéskörrel kapcsolatosan két dologra szükséges felhívni a figyelmet.³³ Egyfelől a hazai jogrendben a kötvénykibocsátás – pontosan nem ismert okok miatt³⁴ – nem közbeszerzés

tárgya, így e piacon a verseny még kevésbé átlátható. A másik fontos kérdés az, hogy a banki hitelek a hitelképesség elbírálása után is csak bizonyos feltételekhez kötötten állnak a felhasználó rendelkezésére, addig egy hitelképesnek minősített kötvénykibocsátó a bevont összeggel azonnal és többé-kevésbé szabadon rendelkezik. *Hiányzik tehát egy fontos intézményes kontroll³⁵ a forrásbevonás során.* Szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a két alapinstrumentum mellett vannak olyanok, amelyek „bújtatót hitelfelvételnek” tekinthetők, amelyek ily módon egyben rejtett kockázatok is. Ezek a lízing és a PPP-konstrukciók. E finanszírozási technikák pénzügyi innovációt jelentenek és funkciójuk részben a bonyolult és hosszú távú projektekkel kapcsolatos finanszírozási kockázatok megfelelő allokálása, részben a különböző szabályozási keretek kijátszása.³⁶ Mindkét forrásbevonási formában közös, hogy az így finanszírozott eszköz a finanszírozás futamideje alatt nincs az önkormányzat

mérlegében, a finanszírozás terheit formailag folyó kiadásnak számító lízingdíj, illetve a PPP-díj jelenti. Ez a tény azért fontos, mert nem magától értetődő ezen tételeknek a hosszú távú kötelezettségek közötti megjelenítése.³⁷ Tartalmi szempontból a PPP félrevezető elnevezés, hiszen itt a magánberuházó és a költségvetés közötti valódi kockázatközösség nem mindig jön létre.

Az önkormányzati külső forrás bevonásának azonban mind a hitelező, mind a hitelt felvevő szereplő szempontjából van egy olyan felső határa, amelynek elérése már súlyosan veszélyezteti az adott önkormányzat bonitását. Az eladósodásnak ezt a felső határát mérhetjük és számszerűsíthetjük a „pénzügyi kapacitás” fogalmának segítségével.

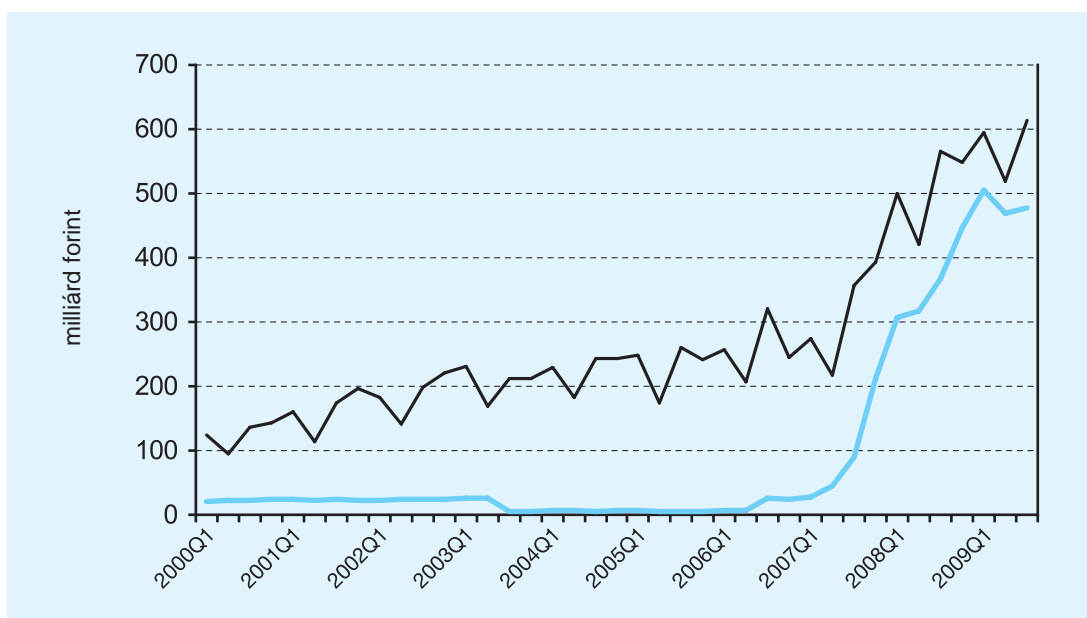
Az 5. ábra azt mutatja, hogy az önkormányzatok pénzeszközeinek növekedését jellemzően a kötvénykibocsátásokból származó „idegen pénz” növelte. Ez azonban a mindennapi gazdálkodásban, mint „saját forrás” jelenhet meg, amely komoly „optikai csalódásokhoz” vezet-

het. Az ábrából az is látható, hogy a kibocsátott kötvények csökkenő hányadát tartalékolják az önkormányzatok bankbetétként.

Az önkormányzatokat finanszírozó kereskedelmi bankok hiteldöntéseit több tényező együttesen mozgatja. Ennek motívumai az MNB hitelezési felmérésből,³⁸ ismerhetők meg. A hitelezési, a kibocsátott kötvények lejegyzésével kapcsolatos döntéseket természetesen megelőzi egy adósmínősítési procedúra, ám tényleges kihelyezésekről szóló döntéseket elsősorban nem a hitelkockázati előterjesztések megállapításai mozgatják. A bankok ugyanis az önkormányzatokat a legkevésbé kockázatos ügyfeleknek tartják. Fontos szempont továbbá a számlavezetésből adódó közvetlen és kereszt-eladási³⁹ közvetlen jövedelem, illetve piaci versenyelőny.⁴⁰ Mindezek mellett a „presztízskérdés” és stratégiai szempontok is fontos szerephez jutnak, amelyeket az erős kínálat oldali verseny idéz elő. Kutatásaink azt mutatják, hogy a bankok adós- és hitelminősítési rendszerei nem

5. ábra

AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZESZKÖZEINEK ÉS A KIBOCSÁTOTT KÖTVÉNYEK ÁLLOMÁNYÁNAK ALAKULÁSA



Forrás: MNB

képesek tükrözni a kihelyezések tényleges kockázatait. Ezt részben magyarázzák a bankok és az önkormányzatok közötti információs aszimmetriák, amelyek korlátozzák a hitelezői tisztán látást az adott önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatban. Ennek legfontosabb oka a pénzügyi beszámoló- rendszer és az államháztartási információs rendszer mai színvona- la.⁴¹ Úgy gondoljuk, hogy az előbbieken bemutatott mutatószámrendszer a mai államháztartási információs rendszerben is jobban segíti a kockázatfelmérést. Az igazi megoldást per- sze az államháztartási információs rendszer korszerűsítése jelentené.

A hitelező (kötvényeket lejegyző bankok) magatartását bizonyos felelőtlenség is jellemzi. A hitelezési felmérésből az is tükröződik, hogy számítanak az állami kimentésre a nagy önkormányzatok pénzügyi nehézségei esetén. A fizetési problémákkal küzdő önkormányzatok adósságrendezési eljárás megindítását kezdeményezhetik, illetve 90 napon túl lejárt kötelezettség esetén kezdeményezni kötelesek önma- guk ellen. Ezzel a joggal nem csak az önkormányzatok élhetnek, bármely hitelező és szállító is kezdeményezheti az adósságrendezési el- járás megindítását. Ez a törvényi lehetőség azt

jelenti, hogy az adósságrendezési eljárás esetén a hosszú lejáratú kötelezettségek is az eljárás tárgyai lesznek, így romlik a hitelező bankok pozíciója. Habár az adósságrendezési eljárásról szóló törvény rögzíti, hogy az állam nem áll helyt az önkormányzat által vállalt kötelezett- ségekért, a bankok mégis úgy látják, hogy az ebbe a szektorba kihelyezett forrásaik mögött valahol ott van az implicit állami garancia. Ez ti- pikus esete a hitelintézetek és az önkormány- zatok által a szuverén állami szint rovására megvalósított moral hazardra.

A 2. táblázatból az látható, hogy a banki ki- helyezésekben majdnem *megháromszorozódott a közvetlen önkormányzati kitétség*. A közve- tett hatásokról nincs mód nyilatkozni, mivel az önkormányzati tulajdonú vállalatok hitelfelvé- teli adatait nem ismerjük.⁴² Összességében azt mondhatjuk, hogy bár az önkormányzati ügy- félszegmens kockázatossága növekvő, a pénz- ügyi stabilitás szempontjából jelenleg nem je- lent kritikus tényezőt. Nem kizárható, hogy a kialakult helyzetben néhány éven belül a direkt önkormányzati adósságok (bankhitel, köt- vény) vonatkozásában konszolidációs igény je- lenik meg. A kitétség mértéke és koncentrált- sága miatt ráadásul a banki hitelportfóliók rom-

2. táblázat

A BELFÖLDI BANKOK ÖNKORMÁNYZATI KITEJTÉSÉNEK ALAKULÁSA*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Forinthitelek (milliárd Ft)	91,9	115,5	135,5	167,3	263,9	267,9	239,9	276,1
Devizahitelek (milliárd Ft)	19,9	25,8	37,8	62,1	67,2	74,3	92,4	98,6
Forintban denominált kötvények (milliárd Ft)	1,7	2,0	1,9	1,5	2,2	25,4	47,4	79,0
Devizában denominált kötvények (milliárd Ft)	0	0	0	0	21,8	166,1	349,1	425
Összes kitétség (milliárd Ft)	113,5	143,3	175,2	230,9	355,1	533,7	728,8	878,6
Önkormányzati kitétség a mérleg főösszeg százalékában	1,0	1,1	1,2	1,3	1,7	2,2	2,3	2,7
Az MNB hitelezési felmérésében részt vett hat bank kitétsége	–	–	–	–	2,7	3,4	3,8	4,5
Devizafinanszírozás aránya (%)	18	18	22	27	25	45	61	59,7
Hosszú lejáratú finanszírozás aránya (%)	77,50	79,70	78,10	76,60	80,50	87,10	91,21	90,7

*A bankrendszer MFB, KELER és EXIM nélkül értendő

Forrás: MNB

lása miatt ez a pénzügyi stabilitást is veszélyezteti. Ezen a ponton azt is meg kell jegyezni, a hosszú távú eladósodás azért is nehezíti az önkormányzati rendszerben megvalósítandó szerkezeti reformokat. A helyi adórendszer jelentős átalakítása (például a helyi iparüzési adó kivezetése) *közvetlenül befolyásolja* az önkormányzatok bonitását és ezzel kötelezettségeik minőségét. Jelentős feladat- és hatáskör-átrendezés és ehhez kapcsolódó forrásszerkezet-változás esetén nemcsak a jelenlegi önkormányzati tulajdonviszonyok okoznak nehézséget, de kérdésként fog felmerülni, hogy ki örökli a korábbi adósságokat? A fővárosi önkormányzati rendszer átalakítása és a megyei és megyei jogú városi önkormányzatok közötti feladat és forrásátrendezés esetén ez lényeges „részletkérdés” lesz.

Az önkormányzati rendszer hatása a fiskális stabilitásra

A magyar államháztartás fenntarthatóságát a költségvetési szektor központi és helyi szintjének együtt kell biztosítania. Az államháztartási kiadások mintegy negyedét teljesítő helyi önkormányzati szektor továbbra is fiskális kockázatok hordozója, amelyek a 2009-ben készült tanulmányunk⁴³ óta erősödtek is. A szektorból kiinduló fiskális kockázatok egy része továbbra is a GFS-deficit növekedésének és a deficit ki-

számíthatatlanságának kockázata. A 3. táblázat jelzi, hogy a fiskális tervezés is számol ezzel.

A szektor összesített GFS-deficitje a 2006-os évhez képest 2007-re több mint 100 milliárd forinttal javult. 2008-ban a pozíció további 70 milliárd forinttal javult. Ez a központi támogatások csökkenése ellenére következett be. Két olyan tényezőt is meg kell említenünk, amelyek egyszeri hatással járultak az összességében kiegyensúlyozott költségvetéshez. Az egyik a kamatbevételek 2008. évi magas összege, a másik a felhalmozási kiadások nominális csökkenése. Míg 2006-ban a felhalmozási kiadások 682 milliárd forintot tettek ki, addig 2007-ben ez 583,7, 2008-ban 550 milliárd forintra teljesült.

A költségvetési adatokból az látható, hogy mind a pénzforgalmi, mind az ESA-adatok vonatkozásában nő az önkormányzati szektor hozzájárulása a konszolidált államháztartási hiányhoz.

2010-re a költségvetés a GDP 0,6 százalékát elérő (a korábbi évekénél kétszer nagyobb) önkormányzati hiánnyal számol, amelynek túlteljesülési valószínűsége elég nagy. Két, egymást erősítő tényezőt szükséges kiemelni. Az egyik, hogy a kötvénykibocsátások miatt az önkormányzati rendszerben felhalmozódott likviditás egy jelentős részét elköltik. Ennek valószínűségét erősíti, hogy 2010 az önkormányzati választások éve is és ráadásul az elmúlt években – ahogy említettük – *nominálisan is csökkentek* az önkormányzati felhalmozási kiadások. Ezek

3. táblázat

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS, AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HIÁNYA A GDP SZÁZALÉKÁBAN

Megnevezés	2008			2009			2010		
	Pénzforgalmi terv	Pénzforgalmi tény	ESA-tény	Pénzforgalmi terv	Pénzforgalmi előzetes tény	ESA előzetes tény	Pénzforgalmi terv	Pénzforgalmi tény	ESA-terv
Központi költségvetés	-4,2	-3,3	-3,6	-2,8	-2,6	-3,0	-3,2		-3,3
Helyi önkormányzatok	-0,4	0	0	-0,5	-0,3	-0,4	-0,7		-0,8
Államháztartás összesen	-4,7	-3,5	-3,8	-3,2	-3,6	-3,8	-4,2		-3,8

Forrás: a KSH és a PM adatai alapján saját szerkesztés

a tények utóbbi jelentős – a központi kormányzat által szándékolt céloknak megfelelően – elhalasztott beruházásokra utal. Különösen fontos itt az EU-s pályázatokkal kapcsolatos költségekre utalni. Ugyanakkor nehéz elképzelni, hogy a 2010. évi költségvetés indoklásában szereplően most is erre az önmegtartóztatásra sor kerül. További negatív hatást jelenthet – bár ennek hatása nagyságrendileg kisebb – hogy a 2007-ben még 12 milliárd forint negatív értéket mutató nettó kamat pozíció 2009-re 15 milliárd forintra történt javulása nem folytatódik, sőt a nettó kamatpozíció egyenlegrontó hatása várható 2010-re. Ez a tényezőcsoport a központi kormányzat által nehezen befolyásolható hatásokat jelenti.

A másik tényezőcsoportot a központi kormány elvileg kontrollálni tudja. A szakmai közvélemény és az elemzők jellemzően ezen tényezőcsoportot veszik figyelembe. A Magyar Nemzeti Bank a központi költségvetés önkormányzatokkal kapcsolatos kiadásainál a GDP 0,3 százalékos túlteljesülésével számol. Ennek fő tényezőjeként az „Út a munkába” program-

mal kiadások alultervezését (0,1-0,2 százalék) és a BKV többléttámogatási igényét jelöli meg.⁴⁴

Aggasztó jelként értékelhető az önkormányzati szektor *nettó pénzügyi vagyonának* csökkenése. Ezt mutatja a 4. táblázat. Ezen értéket az MNB adatai alapján, de az SNA pénzügyi számláknál alkalmazott módszertantól *eltérően* számítottuk. Az eltérés abból adódik, hogy a pénzügyi eszközök és kötelezettségek különbségéből levontuk az egyéb részvények és részesedések értékét. Ezek a kötelező önkormányzati feladatot ellátó önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokbeli részesedés. Az eltérő számítási módszert abból a megfontolásból alkalmaztuk, hogy a pénzügyi vagyonnak (pénzügyi eszközöknek) van egy olyan tétele, amelyik formális számviteli értelemben eszköz (asset), de közgazdaságilag inkább kötelezettség (*liability*). Ez a tétel az önkormányzatok saját tulajdonú, gazdasági társaságokban lévő részesedése. E gazdasági társaságok döntő többségükben *kötelező önkormányzati feladatok* látnak el. E részesedések forgalomképességé-

4. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR NETTÓ PÉNZÜGYI VAGYONÁNAK VÁLTOZÁSA

(milliárd forint)

Megnevezés	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pénzügyi eszközök	1 104,0	1 074,0	1 134,0	1 132,0	1 136,0	1 251,0	1 483,0	1 453,0
<i>készpénz, betétek</i>	220,5	212,6	243,0	241,2	274,6	382,1	522,3	544,5
<i>nem részvény értékpapírok</i>	76,9	55,3	70,7	52,5	42,5	50,7	89,4	25,6
<i>hitelek, kölcsönök</i>	70,6	71,3	79,4	84,2	82,8	60,8	63,9	79,3
<i>tulajdonosi részesedések</i>	697,7	692,2	697,5	705,9	710,5	700,3	754,5	746,4
<i>ebből tőzsdei részvény</i>	19,4	25,6	36,3	45,4	45,4	25,6	18,7	4,3
<i>befektetési jegy</i>	15,8	14,1	16,7	15,7	11,8	16,4	13,2	9,6
<i>egyéb részvény, részesedés</i>	662,5	652,5	644,5	644,7	653,3	653,3	722,5	732,5
Kötelezettségek	400,0	426,0	533,0	647,0	822,0	1030,0	1208,0	1.297,0
<i>nem részvényértékpapírok</i>	24,5	5,7	6,5	4,4	27,4	209,2	436,5	485
<i>hitelek, kölcsönök</i>	241,6	276,7	366,6	415,4	543,8	576,8	564,8	594
<i>ebből hitelek hazai hitelintézetektől</i>	115,1	144,0	182,4	241,5	347,3	358,5	348,4	379
<i>külföldről felvett hitelek</i>	46,9	62,4	83,7	100,3	122,9	132,2	131,7	148,0
Nettó pénzügyi vagyon*		-5,0	-43,7	-160,0	-339,7	-427,2	-447,6	-576,5

*Az SNA-metodikától eltérően számított érték.

Forrás: MNB

ge korlátozott, az önkormányzatok feladatellátási kötelezettsége a gazdasági társaság pénzügyi nehézségei esetén is megvan. E mérlegtételek a formális számviteli megközelítés alapján eszközök (pozitív vagyon), mégis a szó közgazdasági értelmében nem azok, inkább kötelezettségek, mivel e vállalatok olyan feladatokat látnak el romló állapotú eszközparkkal, amelyek biztosítását az önkormányzatok nem szüntethetik meg. Akár a víziközmű-hálózatra, akár a városi tömegközlekedési hálózatokra, illetve az ezeket működtető gazdasági társaságokra gondolunk, azt látjuk, hogy ezek műkö-

désében jelentős kockázatok vannak. E társaságok esetleges hiteleit a tulajdonos általában garantálja.⁴⁵ Ezért úgy gondolkodtuk, hogy a pénzügyi eszközök és kötelezettségek különbségéből levontuk az egyéb részvények és részesedések értékét. Ezeket a kötelező önkormányzati feladatot ellátó önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokban lévő részesedéseket ilyen módon „semleges”, tehát vagyont nem növelő és nem csökkentő tételként értelmeztük.

Önmagában problémát jelent, hogy *lényegében nincs információ az önkormányzati gazdaság kvázifiskális szektoráról*. Az 5. táblázatban ösz-

5. táblázat

ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK ÉS TULAJDONOS ÖNKORMÁNYZATOK SZÁMA

Önkormányzattípus	Többségi önkormányzati/többcélú kistérségi társulási tulajdonú gazdasági társaságok	0–50 százalékban önkormányzati/többcélú kistérségi társulási tulajdonú gazdasági társaságok
Főváros		
Társaságok,	40	4
tulajdonos önkormányzat	1	1
Fővárosi kerület		
társaságok	69	40
tulajdonos önkormányzat	20	20
Község		
társaságok	509	669
tulajdonos önkormányzat	828	828
Megye		
társaságok	28	59
tulajdonos önkormányzat	14	14
Megyei jogú város		
társaságok	198	141
tulajdonos önkormányzat	23	23
Nagyközség		
társaságok	52	54
tulajdonos önkormányzat	61	61
Város		
társaságok	422	431
tulajdonos önkormányzat	201	201
Összesen		
társaságok	1318	1398
tulajdonos önkormányzat	1148	1148

Forrás: Magyar Államkincstár

szefoglaltuk azokat az információkat, amelyek 2007-re vonatkozóan az államháztartási információs rendszerből erre a gazdasági szereplő körre kinyerhető. Mivel a különböző önkormányzattípusoknál a gazdasági társaságok szerepe eltér, ezért ebben a bontásban közöljük az adatokat.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok pénzügyi helyzetéről, szerepéről a jelenlegi államháztartási információs rendszerben és az adóstatistikák alapján csak sejtéseink lehetnek.⁴⁶ Az önkormányzati tulajdonú közüzemi vállalatok jelentőségének *nagyságrendjét* jelzi a HVG TOP 500 kimutatása.⁴⁷ A főváros esetéből az látható, hogy a közszolgáltató vállalatok fontos részét jelentik az önkormányzati gazdaságnak, hiszen csak az 5 legnagyobb vállalat alkalmazottainak száma 20 000 körüli. 2008-ban a Fővárosi Önkormányzat GFS-rendszerben számított költségvetési kiadásai 436,5 milliárd forintot tettek ki. A legnagyobb, 100 százalékos fővárosi közszolgáltató vállalatok éves árbevétele a Fővárosi Önkormányzat költségvetésének 38 százaléka (a felsorolt összes gazdasági társaságot figyelembe véve 51 százaléka). A megyei jogú városok esetében is jelentős súlyt képviselnek. A Debreceni Vagyonkezelő Zrt. HVG TOP-listájának 375. helyén van 20 milliárd forintos éves árbevéttel. Ez a város költségvetési kiadásainak 40 százaléka körüli értéke.

NÉHÁNY GONDOLAT AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER KORSZERŰSÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOSAN

Az előző részben bemutatott helyzetkép is megerősíti azt a többségi szakmai véleményt, amely szerint *szükséges a 20 éves rendszer paradigmikus újragondolása*. Ebben a részben erre vonatkozó gondolatainkat fejtjük ki oly módon, hogy ezzel kapcsolatot teremtünk az ÁSZKUT-ban zajlott más kutatási programok javaslaival.⁴⁸

Úgy gondoljuk, hogy a *helyi önkormányzati rendszer jelenti a közszektor érdemi korszerűsítésének kulcsterületét*. Nem azért, mert itt költik el a legtöbb pénzt, még azért sem, mert azt gondoljuk, hogy itt volnának a legnagyobb tartalékok. Az ok ennél egyszerűbb és egyben összetettebb. Utalunk a szektor által betöltött konfliktuskonténeri szerepre⁴⁹ és arra, hogy a megvalósult decentralizáció a szubsidiaritás elvének érvényesülését kevésbé támogatja. Határozottan úgy gondoljuk, hogy az előttünk álló időszak problémáinak jelentős része (környezetvédelem terén a szennyvíztisztítással kapcsolatos EU-s kötelezettsége teljesítése, a telephelyi versenyképesség javítása, foglalkoztatás, roma integráció megvalósítása, a mélyszegénység kezelése stb.) sem oldható meg a helyi önkormányzati rendszer modernizálása nélkül.

További fontos érvünk, hogy az *állami feladatvállalás újragondolásának*⁵⁰ és a prioritások átrendezésének *kulcskérdése a központi és a helyi szint közötti feladatátrendezés*. Azt gondoljuk, hogy a rendszerszerű reformok kidolgozása több szakma és a szakpolitikusok együttműködésének eredménye lehet. Abban is biztosak vagyunk, hogy *több lehetséges és életképes* megoldás létezik. A következőkben azt kívánjuk bemutatni, hogy miként lehetséges elkerülni a jelenlegi „magyar modell” születési hibáját, nevezetesen azt, hogy különböző nemzetközi „modellek” elemeinek felhasználásával egy újabb „öszvér” szülessen.

Az önkormányzati szektor paradigmaticus, átfogó korszerűsítését két vonatkozásban is *rendszer szerűen szükséges megközelíteni*. Egyfelől lényeges konzisztenciakérdés a hazai közpolitikai konstellációba történő illeszkedés, vagyis a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás koherens rendszere, a vállalt közfeladatok tartalmának világos és finanszírozható mértékű meghatározása.⁵¹ Másfelől maga a szubnacionális kormányzati problémát is komplexen, legalább *négy dimenzióban* célszerű

megragadni. Ezen dimenziók alapján számos – ha nem is végtelen számú – jó megoldás létezik. Egy valamit biztosan állíthatunk. A szerkezeti reformok során bármelyik dimenzió figyelmen kívül hagyása szükségszerűen inkonzisztenciához vezet. Amikor a komplexitásról beszélünk, nem azt állítjuk, hogy „egyetlen rohammal” szükséges/lehetséges a probléma megoldása. Az egyes részreformoknak azonban konzisztensnek kell lennie és valamiféle – szakmai és politikai konszenzuson alapuló – víziót kell szem előtt tartaniuk. A következőkben azokat a fő kérdéseket szeretnénk felvetni, amelyek a különböző kutatások⁵² nyomán az önkormányzati reformokkal kapcsolatosan kikristályosodtak. Fontosnak tartjuk: a döntések során arra törekedjen a jogalkotó, hogy konzisztens rendszer jöjjön létre.⁵³

Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás vonatkozásában három kulcskérdést említünk. Az egyik a közigazgatási beosztás, illetve az önkormányzatok által végzett államigazgatási feladatok telepítése. A másik az önkormányzati középszint megerősítésének szükségessége. Fontos kérdés volna a megyei jogú városok kiváltságos és nemzetközileg ismeretlen státuszának és ezzel a „lyukas” középszintek helyzetének rendezése. Nem feledkezhetünk meg az olcsóbb és életképes fővárosmodell kialakításának égető igényéről sem. Idetartozó kérdés az önkormányzatok parttalan tulajdonosi jogosítványainak korlátozása, amely mindenféle közpolitikai reform egy fontos „technikai” akadálya. Az a véleményem, hogy a települések önkormányzathoz való jogának elvétele az eredményes és hatékony helyi közfeladat-ellátás megteremtésének *nem feltétele*. E lépés politikai és közpolitikai költségei lényegesen meghaladnák ennek hasznait.

Önkormányzati feladattelepítés kapcsán három kérdést kell mindenképpen megoldani. Az első, hogy milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás? A máso-

dik, hogy milyen jogi technikával oldható meg a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör-telepítés? A harmadik, hogy az igen különböző „üzemgazdasági” sajátosságokkal rendelkező szolgáltatások (közigazgatás, humán szolgáltatások, infrastruktúra-működtetés) esetében melyek legyenek a településközi kötelező összefogással ellátandó feladatok és milyen keretek között valósuljon meg a kötelező társulás. A megoldás szoros összefüggésben van azzal az átfogó kérdéssel, amely úgy szól, hogy milyen szerepet töltsön be az állam Magyarországon?

Az önkormányzati feladatellátás szervezeti kereteinek korszerűsítése kapcsán át kell tekinteni a költségvetési intézményi keretek és a költségvetési szektoron kívüli (saját tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság, PPP, nonprofit szervezetek⁵⁴) feladatellátás terét és működési szabályait. A költségvetési szervek gazdálkodásának korszerűsítése mellett a közfeladat-ellátás vonatkozásban a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével, különösen a kötelező önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságok speciális corporate governance szabályainak bevezetését szükséges megvalósítani.⁵⁵ Külön jelentőséget tulajdonítunk az önkormányzati beruházási tevékenység jobb szervezésének.

A pénzügyi rendszer kérdésébe tartozik a finanszírozási rendszer (forrásszerkezet és forrásallokáció) és a pénzügyi fegyelem intézményes biztosítékrendszere. A forrásszerkezet és forrásallokáció vonatkozásában a saját jogú és a más kormányzati szintektől kapott források arányának kérdései, az önkormányzati szolgáltatások adó- vagy díjfinanszírozás dilemmái, a helyi adók rendszerének, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusainak milyensége jelen-

tik a leglényegesebb kérdéseket. Dönteni kell az adómegosztás új szabályairól és az állami hozzájárulások allokációs eszközeiről. Alapkérdés, hogy az allokáció logikája a szabad vagy a kötött felhasználású támogatásokhoz igazodik-e, és milyen célba juttatási rendszert alkalmazunk. A szélesedő szubnacionális feladatokhoz illeszkedő adekvát támogatási rendszer éles nemzetközi viták tárgya.⁵⁶ Vita van a szabad és kötött felhasználású támogatások arányáról éppúgy, mint a célszerű helyi adóztatás és adómegosztási megoldásokról. A célba juttatás⁵⁷ esetében is többféle megoldás látszik lehetségesnek. Így a tételes feladatvizsgálaton alapuló támogatási rendszer (ez érvényesül a kötött felhasználású normatívák egy részénél) éppúgy, mint az indikátoros célba juttatás (a normatív állami támogatások tipikus példák erre), vagy az önkijelölés rendszere. Ez utóbbi érvényesül a fejlesztési források pályázati elosztásában, valamint a kiegészítő működési támogatások (például ÖNHIKI) esetében. A technikák közötti választás a támogatási célok és az allokációs költségek számbavételén alapulhat. Figyelembe kell venni, hogy az egyes technikáknak milyen ösztönző hatása van. A pályázatás, amely klasszikus önkijelölő technika számos esetben (ahogy ezt az elmúlt 20 esztendő önkormányzati fejlesztésfinanszírozása mutatja) kimondottan diszfunkcionális. A tételes feladatvizsgálaton alapuló allokáció költségei magasak, alkalmazása nyilván alapos végiggondolást igényel. Ezzel is összefüggésben nem spórolható meg a mainál jobb gazdálkodás alapját jelentő információgazdálkodási rendszer létrehozása, illetve a nemzetgazdasági és helyi stratégiai és pénzügyi tervezés feltételeinek biztosítása.

A pénzügyi fegyelem intézményrendszere vonatkozásában *két kulcskérdés* fogalmazható meg. Az egyik az önkormányzati hitelfelvételi korlát keményítése. Ennek alapja az egységes önkormányzati pénzalap intézményének megszüntetése. További eleme a szabályozásnak, hogy az önkormányzati szektor összes felhal-

mozási célú hitelfelvétele ne veszélyeztesse a nemzetgazdasági szintű ESA-deficitcél elérését, vagy ha úgy tetszik, az önkormányzati szektor deficitkvótájának meghatározása. Más szavakkal azt mondhatjuk, hogy a költségvetés szabályalapúságát⁵⁸ ki kell terjeszteni az önkormányzati szektorra.⁵⁹ Végül, de nem utolsósorban, a hitelfelvétel mértékének igazodnia kell az önkormányzat pénzügyi kapacitásához, vagyis el kell kerülni a fizetéseképtelenséget.

Az önkormányzatok pénzügyi fegyelmének másik fontos intézményi biztosítéka az *ellenőrzési rendszer korszerűsítése*. Harmonizálni szükséges a MÁK korlátozott és előzetes ellenőrzési jogosítványait, a törvényességi ellenőrzés helyreállításának és érdemi szerepének javításának lehetőségeit, a szakellenőrzések, a kötelező önkormányzati könyvvizsgálat szerepét és a független számvevőszéki ellenőrzést.

A reformnak a jelenleginél eredményesebb feladatellátást, a mainál *lényegesen átláthatóbb működést és a rendszerben rejlő pazarlás csökkentését kell szolgálnia*. Az eredményes reformok rendszerszerű változtatások eredményeként valósulhatnak meg.

Ugyanakkor látni kell, hogy a tanulmány korábbi részeiben bemutatott helyzetből adódóan bármely paradigmaticus önkormányzati reform két kérdést nem kerülhet meg.

Az egyik, hogy *szembe kell nézni a pénzügyi kockázatok következményeivel*. Végig kell gondolni az önkormányzatok forrásszerkezetét – ez jelentős mértékben összefügg az adórendszerrel kapcsolatos kormányzati elképzelésekkel –, a forráshiányos települések helyzetének kezelését és a felhalmozott önkormányzati kötelezettségek (mérlegben szereplő és azon kívüli adósság) kezelését. Ez utóbbi különösen akkor fontos, ha változás történik a mai önkormányzattípusok feladat-, hatáskörében és ezzel forrásszerkezetében.

A másik, hogy *az állambháztartás jelenlegi információs és tervezési rendszerének korszerűsítése nélkül a változtatások szándékolt közpolitikai*

hatásai elmaradnak.⁶⁰ Mindkét tényező azt jelenti, hogy a viszonylag gyorsan kivitelezhető szimbolikus reformok (önkormányzati képviselői létszámok megváltoztatása) után az érdemi működésbeli változásokat hozó lépések átutási ideje akár több év is lehet.

A terület komplexitása miatt nem elképzelhető a „big bang”-szerű reform. Lehetséges kiindulást jelenthet valamilyen „szimbolikus reform”, de a paradigmaticus átalakítás részben függ az állam és önkormányzat feladatmegosztásától, a közigazgatási rendszer és a jóléti rendszerekkel kapcsolatos közpolitikai megoldásoktól. A kiélezett fiskális helyzet pedig további nehezítő feltételt jelent a tiszta megoldások végrehajtása szempontjából.⁶¹

A pénzügyi rendszer vonatkozásában három, már az átalakítás megkezdésekor megkerülhetetlen kérdés megválaszolása indokolt.

1 Hogyan oldható meg a feladat-forrás egyensúly helyreállítása? Ez felveti az önkormányzatok forrásszerkezetének (helyi adók,

megosztott adók és állami hozzájárulások aránya) kérdését. Ez szoros összefüggésben áll az adórendszer egészének kérdésével.

2 A gazdálkodási feltételek, ezen belül is a forrásszabályozási rendszer kiszámíthatóvá és transzparenssé tételének kérdése. Szükséges a két kormányzati szint közötti bizalmi viszony visszaállítása, a kooperatív magatartás feltételeinek megteremtése. Ebbe beleértve a forrásszabályozás kiegyenlítő és ösztönző hatásainak mainál lényegesen jobb érvényesülését.

3 A vagyongazdálkodással kapcsolatos felelősségi viszonyok rendezése. A hosszú távú kötelezettségvállalások szabályozása, a tulajdonosi jogosítványok újragondolása, mind a feladat és az azt szolgáló vagyontömeg összhangjának biztosítása, illetve a vagyon felélésének megakadályozása.

A paradigmaticus reformok kidolgozása természetesen széles körű és összehangolt cselekvést igényel. Bízom abban, hogy az ÁSZKUT konferenciája hozzájárul e folyamathoz.

JEGYZETEK

¹ Lásd például Davey (2000), Horváth (2009), Pálné (2008), Vigvári (2008)

² A fogalmat a nemzetközi irodalom, ezen belül is Offe alapján először Pálné (1990) mutatta be. Lásd még Ágh (2006) és Vigvári (2009)

³ Lásd Vigvári (2006a)

⁴ Lásd Szalai (2002)

⁵ Ezzel kapcsolatosan lásd Lóránt (2009), Pálné (2008), Varga (2004) és Vigvári (2008)

⁶ Az üzleti szektorban megszokott szolvencia kifejezést azért nem használjuk, mert az önkormányzatok jogutód nélkül nem számolhatók fel.

⁷ Erre az ÁSZKUT kutatási tervében szereplő következő kutatásban kerül sor.

⁸ Lásd ÁSZKUT (2009a)

⁹ A teljesség igénye nélkül utalok az ÁSZ közpénzügyi téziseire Állami Számvevőszék (2007) és Kassó Zsuzsa munkáira. Kassó (2006a) és Kassó (2006b)

¹⁰ Emellett nem alkalmasak arra sem, hogy a teljesítményalapú költségvetési tervezést és a költségérzékeny gazdálkodást támogassák.

¹¹ A pénzügyi statisztikákat a Magyar Nemzeti Bank készíti.

¹² A pénzügyi mutatószámokról lásd Béhm (1997) kézikönyvét

¹³ A fogalom elméleti hátterének bemutatása szétfeszítené az előadás kereteit. Lásd László – Zsámboki (1995)

¹⁴ Mivel az önkormányzatok által készített vagyommérlegek adatainak megbízhatósága és hosszú távú összehasonlíthatósága kérdéses (lásd erről Kassó, 2006a; Kassó, 2006b), ezért a költségvetési adatokból történő kiindulás előnyt jelent.

- 15 A költségvetési deficit különböző fogalmait részletesen elemzi Györffi – Vigvári – Zsúgyel (2009).
- 16 A nemzetközi gyakorlatban is ezek látszanak kikristályosodni. Lásd a különböző minősítő (rating-) cégek módszertanait, vagy az INTOSAI államadósággal foglalkozó munkacsoportjának anyagát (INTOSAI, 2003)
- 17 A célba juttatás alatt azt értjük, hogy a központi támogatások a kiváltani kívánt feladat finanszírozását és/vagy ösztönző hatást fejtik-e ki. A célba juttatás lehetséges technikáiról lásd Barr (2009) 6. fejezetét.
- 18 A vagyonomérlegben szereplő információk megbízhatatlansága miatt nem javasoljuk a vagyonomérlegből számított standard indikátorok használatát.
- 19 Lásd például lízing és a PPP különböző típusait, sajátos „vadhajtásként” megjelent a hosszú lejáratú váltó is.
- 20 Ennek elméleti jelentőségét az adja, hogy a „költségvetési aranyszabály” azt mondja: hitelfinanszírozás felhalmozási kiadásoknál engedhető meg.
- 21 Ilyen eset az, amikor jogszabályban meghatározzák, hogy a hitelfelvételi korlát számítása során milyen tételek vehetők figyelembe.
- 22 Az adómegosztás szabályainak folyamatos változása itt a legjobb példa.
- 23 Helyi adó, illeték, szabálysértési bírságok.
- 24 Az önkormányzati törvény gazdálkodási szabályok tekintetében a korábban elkezdődött tanácsi reformok lezárásának tekinthető. A mai pénzügyi rendszer számos eleme már a kétharmados törvény előtt elkészült.
- 25 A vidéki gazdaság leépüléséből adódó foglalkoztatási problémák és az ebből adódó mélyszegénység tipikusan ilyen.
- 26 Közismert eszközök az ÖNHKI (a költségvetési törvény 6/1. melléklete) és a működésképtelen önkormányzatok kiegészítő támogatása (a költségvetési törvény 6/3. melléklete).
- 27 Lásd például a Price Waterhouse Coopers 2010 májusában Eladósodott önkormányzatok címmel kiadott anyagát.
- 28 Lásd PwC (2010)
- 29 Erre nemcsak fiskális okokból volna szükség, hanem azért is, hogy a nem prudens gazdálkodásnak meglegyenek a következményei.
- 30 Nem ismételjük meg az ÁSZKUT (2009a)-ben adott elemzést és értékelést.
- 31 2007 áprilisában Veres János, akkori pénzügyminiszter egy előadásában kilátásba helyezte a szigorítást, az év őszén a kormány benyújtotta az önkormányzati törvény. 88. §-ához a módosítási javaslatot.
- 32 Ezek a különböző valuták eltérő kamatszintjének jövedelemszerzésre történő kihasználását jelentő sajátos spekulációs műveletek.
- 33 Az önkormányzatok külső forrásbevonásával kapcsolatosan lásd El Daher, S. 1997; El Daher, S. 2004; Kopányi – Vigvári (2003)
- 34 Az EU-jogra történő hivatkozás közbeszerzési szakértők szerint nem állja meg a helyét.
- 35 Persze ezt sem szabad abszolútizálni.
- 36 Ilyen szabályozási arbitrázs célja lehet valamilyen költségvetési szabály kikerülése, illetve az érintett választók, netán politikai testületek megtévesztése.
- 37 Lásd a pénzügyi mutatószámokkal kapcsolatos fejezetet.
- 38 Az MNB a pénzügyi stabilitási jelentéseinek megalapozásához a hazai bankrendszer szereplőit 2003 óta évente kétszer kérdőíves felmérésben megkérdezi hitelkihelyezéseikről. A vállalati és lakossági hitelkihelyezések mellett 2007 őszétől az önkormányzati hitelezés is a felmérés tárgya lett.
- 39 Például az, hogy az önkormányzati alkalmazottak és önkormányzati tulajdonú vállalatok bankkapcsolatai is a számlavezető bankhoz koncentrálnak.
- 40 Az ÁSZKUT (2009a) elemzésében javasolt kincstár megvalósítása esetén az önkormányzatok vélhetően kevésbé vonzó finanszírozási célpontot jelentenek, és/vagy a bankok emelnék az általuk nyújtott finanszírozás kockázati felárát.
- 41 Ezért is fontos a korábbiakban bemutatott új mutatószám rendszer.
- 42 A már említett költségvetésen kívüli kockázatok nem tükröződnek.

- 43 ÁSZKUT (2009a)
- 44 MNB (2010b) 78. oldal
- 45 Ezek miatt a jellemzők miatt fontos, hogy e szektorról behatóbb ismereteink legyenek. Ezt az elemzést kezdjük el a tanulmány negyedik fejezetében.
- 46 Az ÁSZKUT-ban folyik egy kutatás, amely a társasági nyereségadó-bevallásokból készült APEH-adatok feldolgozása segítségével próbál e szegmenshez „közelebb férkőzni”.
- 47 A *Heti Világgazdaság* minden év első számában a társaságiadó-bevallások alapján bemutatja az 500 legnagyobb vállalat fontosabb adatait.
- 48 Elsősorban az ÁSZ A közpénzügyek szabályozási téziseit megalapozó kutatásokra Báger – Vigvári (2007), az állami szerepvállalással kapcsolatos kutatásra ÁSZKUT (2009b) és a tervezési rendszer megújításával kapcsolatos kutatásra gondolunk. Más műhelyekben született a témakörre vonatkozó elemzésekből kiemelést érdemel Stumpf (2009) és Századvég (2009).
- 49 Lásd erről ÁSZKUT (2009a) és Vigvári (2010)
- 50 Lásd erről ÁSZKUT (2009b)
- 51 Lásd például Pénzügykutató (2007)
- 52 A teljesség igénye nélkül Davey (2000), Horváth (2009), Pálné (2008), Vigvári (szerk.) (2007).
- 53 Egy hasonlattal élve: ha a Rubik-kocka játéknál csak egy oldal színeinek kiforgatására koncentrálnánk, akkor azzal szembesülhetünk, hogy a többi oldal kiforgatása elrontja a kész oldalt.
- 54 Ideértve a tényleges nonprofit és az egyházi fenntartású intézményeket is.
- 55 E javaslat nem új, lásd Vigvári (szerk.) (2007b), de az utóbbi hónapok botrányai jelzik a helyzet vizsázását.
- 56 Lásd Council of Europe (2009).
- 57 A támogatások allokációs technikájától nagyban függ az érintett szereplők magatartása.
- 58 Lásd erről Kopits (20004) (ed.).
- 59 Az államháztartás központi szintjén ez – legalábbis törvényi szabályozás szintjén – megvalósult.
- 60 Más szavakkal, azt állítjuk, hogy Kovács Árpád, korábbi ÁSZ-elnök által benyújtott dokumentum, A közpénzügyek szabályozásának tézisei című dokumentumban foglaltak továbbra is aktuálisak. (Állami Számvevőszék, 2007).
- 61 Például az amortizációs költségekkel történő gazdálkodás ésszerű követelményét hátráltatja az a tény, hogy a vagyon visszapótlására a jelenlegi helyzetben nincs forrás.

IRODALOM

- ATKÁRI J. – LÁNG L. – PLUHÁR M. – SZŰCS F. – TÓTH S. (2007): Eger, *Gazdálkodási-tervezési modell, Pénzügykutató Zrt.*
- ÁGH A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktuskonténerek” felszámolása, In: Vigvári András (szerk.) (2005.): *Félfőnök, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, BM IDEA program*
- BALASSONE, F. – FRANCO, D. – ZOTTERI, S. (2004): Fiscal Rules for Sub-national Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (ed.): *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*, London: *Palgrave, IMF*, 219–234. oldal
- BALÁS, G. – HEGEDŰS, J. (2004): Local government borrowing in Hungary, *Local government borrowing: Risk and rewards* Swianiewicz, P. (eds.), *Budapest, Open Society Institute*, 79–126. oldal
- BARATI I. (2002): A helyi kormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése, *Magyar Közigazgatás. 52. évfolyam, 10. szám*, 593–599. oldal
- BARR, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana, *Akadémiai Kiadó*
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform: Nemzetközi trendek, hazai kihívások, *ÁSZ FEMI tanulmányok*
- DR. BÉHM I. (1997): Gazdasági-pénzügyi mutatók gyűjteménye, *NOVORG, Budapest*
- DAFFLON, B. (ed) (2002): *Local Public Finance in Europe Balancing the Budget and Controlling Debt*,

Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA

DAFFLON, B. (2002) The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance: setting out the problems. Dafflon, B. (ed.) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt, *Cheltenham-Northampton, Edward Elgar*, 1–13. oldal

DAVEY, K. (2000): A magyar reformok európai szemszögből, *Magyar Közigazgatás*, 9.

DEXIA (2008): Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance, *Collective work under the direction of Dominique Hoorens. Dexia Editions*

EL DAHER, S. (1997): Municipal Bond Markets, World Bank Infrastructure Notes, No. FM-8a, Washington D.C., World Bank

EL DAHER, S. (2004): Credit Markets and the Role of Specialized Intermediaries in Local Infrastructure Finance, – Kopányi, M. – Wetzel, D. – El Daher, S. (eds.) Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000, *Budapest, LGI*, 527–546. oldal

FREIRE, M. – DE LA TORRE, A. – HUERTAS, M. (1999): Credit rating and bond issuing at the sub-national level, *Washington, The World Bank*

GÁL, E. (2010): Az önkormányzatok adós és kövételminősítésének elméleti és gyakorlati problémái, PhD-értekezés, *Miskolci Egyetem*

GYÖRFFI D. – VIGVÁRI A. – ZSÚGYEL J. (szerk.) (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve, *Complex Kft.*

HOMOLYA D. – SZIGEL G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés, *MNB Szemle, szeptember*, 20–29. oldal

HORVÁTH M. T. (2009): Árnjátékok – a költségvetéspolitikai értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben, *Új Magyar Közigazgatás, május* 5–24. oldal

KASSÓ Zs. (2006a): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? In: Vigvári András (szerk.) (Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, Tanulmányok a

helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *Magyar Közigazgatási Intézet*

KASSÓ Zs. (2006b): Szükség van-e államszámviteli törvényre? In: Vigvári András (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! *MTA-MEH Stratégiai Kutatások, Új Mandátum Kiadó*

KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések, *Pénzügyi Szemle, 11. szám*, 1071–1088. oldal

KOPITS, G. (2004) (ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets, Background, Analysis and Prospects, *Palgrave, IMF*

KORNAI J. (1997): Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát, *Közgazdasági Szemle 11., szám*, 940–953. oldal

KORNAI J. – MASKIN E. – ROLAND G. (2004): A puha költségvetési korlát, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám*, 608–624. oldal, 9. szám, 777–809. oldal

LÁSZLÓ G. – ZSÁMBOKI B. (1995): Pénz, pénzügyi közvetítők és a reálgazdaság, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám*, 667 – 684. oldal

LÓRÁNT Z. (2007): Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén, Számvevőszéki tapasztalatok elemző áttekintése, *Pénzügyi Szemle, 1. szám*

LÓRÁNT Z. (2009): A helyi önkormányzatok gazdálkodásának jelene és jövője, *Új Magyar Közigazgatás, május*, 1–5. oldal

PÁLNÉ KOVÁCS I. (1990): Helyi politika, *Budapest, Akadémiai Kiadó*

PÁLNÉ KOVÁCS I. (2008): Helyi kormányzás Magyarországon, *Dialóg Campus, Budapest-Pécs*

POLACKOVA, H. B. – SCHICK, A. (2002): Government at Risk, Contingent Liabilities and Fiscal Risk, *World Bank and Oxford University Press, April*

STUMPF I. (2009): Szakmai alapú közigazgatás – a neweuberianus állam. In: Halm T. – Vadász J. (szerk.) (2009): A modern állam feladatai, *Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági Szociális Tanács konferenciájának előadásai*, 92–104. oldal

VARGA I. (2007): Az üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodás megteremtésének helyzete, In: Vigvári András (szerk.) (2007): A családi ezüst, Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*

VARGA S. (2004): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I.–II., *Pénzügyi Szemle* 5. szám, 480–501. oldal és 6. szám, 631–648. oldal

VASVÁRI, T. (2009): Az önkormányzatok kötvényfinanszírozása és a felmerülő kockázatok kezelése, kézirat, *Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar*

VIGVÁRI A. (2002a): Az önkormányzati rendszerre alkalmazható CAMELS típusú monitoringrendszer koncepciója, *Vitaanyag és megvalósíthatósági tanulmány, Készült az ÁSZ FEMI részére*

VIGVÁRI A. (2002b): Kockázatok és mérési lehetőségeik az önkormányzati gazdálkodásban, kézirat *ÁSZ FEMI*

VIGVÁRI A. (2002c): Lehetőségek önkormányzatok pénzügyi elemzéséhez, *Számvitel–Adó–Könyvvizsgálat*, 11. szám, 506–509. oldal

VIGVÁRI A. (2007a): Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán, *Pénzügyi Szemle*, 3–4. szám, 522–529. oldal

VIGVÁRI A. (szerk) (2007b): Családi ezüst, Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Complex ROP 3.1.1. Programigazgatóság*

VIGVÁRI A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció, Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez, *Tér és Társadalom*, 1. szám, 141–167. oldal

VIGVÁRI, A(2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Level of Government in Hungary. *Acta Oeconomica Vol 60*.

Állami Számvevőszék (2007): A közpénzügyek szabályozásának tézisei, www.asz.hu

Állami Számvevőszék Kutató Intézete (2009a): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben, március www.asz.hu

Állami Számvevőszék Kutató Intézete (2009b): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, *szepember*, www.asz.hu

Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation, *Local and regional authorities in Europe*, Nr. 76.

Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties, *Local and regional authorities in Europe*, Nr. 77.

Council of Europe (2009) „The degree of Conformity of Member States' Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance”

INTOSAI (2003): *Public debt management and fiscal vulnerability: potential roles for SAIs*, INTOSAI Public Debt Committee

MNB (2010): Jelentés az infláció alakulásáról, *február*

MNB (2010): Jelentés az infláció alakulásáról, *június*

Pénzügykutató Zrt. (2007): Merre tovább a magyarországi reformokkal? *Budapest*

Századvég Alapítvány (2009): Jó kormányzás és az állam, 2009

http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_penzugyistabilitas

PwC(2010): Eladósodott önkormányzatok, <http://www.pwc.com/hu/hu/pressroom/eladosodo-onkormanyzatok.jhtml>

Atkári János

A feladatok és források egyensúlyának megteremtése

A feladatok és a források közötti egyensúly megteremtése, megőrzése abszolút követelmény a politikával szemben, aminek a teljesítése mindig lehetséges, egyedi és rendszerszinten, önkormányzati és kormányzati relációban egyaránt, akár van rendszerszintű, szerkezeti reform, akár nincs. Aki ezt az állítást elfogadhatatlanul sterilnek, életidegennek ítéli, az a követelmény gyakorlati érvényesítését eleve, megfoghatatlanul elodázhatóvá teszi. A magam részéről csupán annyi gyakorlati engedményt tennék a politikának, hogy az egyensúly hiányát, illetve megbillenését egy politikai ciklus időtávján, nem pedig egyetlen költségvetési éven belül kell(ene) orvosolnia úgy, hogy az intézkedések jelenre diszkontált igazolható eredményei azonnal kimutathatók legyenek. Felelőtlennek kell tartanom azt a politikát, amely nem így fogja fel és kezeli a problémát.

AZ EGYENSÚLY POLITIKAI FELELŐSSÉG KÉRDÉSE

Mindig is több a szükséglet, mint a rendelkezésre álló forrás; a szükségletek felől közelítve mindig is forráshiányos helyzettel kell számolni. A feladat azonban nem azonos halmaz a szükségletekkel. A feladat kizárólag egyensúlyi relációban fogalmazható meg: a valószerűen

megvalósítható és fenntartható tartozhat csak bele, a forrásokkal alátámasztott, visszaigazolt szükséglet. Az egyensúly nem forráshiány vagy forrásbőség, hanem – elégszer nem lehet ismételni – politikai felelősség kérdése.

Az egyensúlyhiány egyfelől – merőben anyagi relációban – a valódi értelemben vett gazdálkodás lehetetlenségét jelenti. Gazdálkodni csak egyensúlyi viszonyok között lehet, ennek híján a szabályozottság, tervszerűség, strukturált működés a spontán folyamatok, a voluntarizmus áldozatává válik. Az önmagukban racionálisnak tetsző szakmai, szakági, szervezeti koncepciók, megoldások együttes érvényesítése meghaladja a lehetőségeket, egymást erodáló, kioltó, kézi vezérlésre szorító kezelésmódok alakulnak ki. A „bottom up”, alulról építkező megközelítés nem tud megbirkózni azzal, hogy a részracionálisok összessége nem egyenlő az egész racionalitásával.

Másfelől – politikai relációban – egyedül az egyensúly követelménye kényszerítheti ki az egymással versengő szükségletek, érdekek és értékek egyidejű ütköztetésének kényszerét, a látenszen mindig is létező választási kényszerek egyidejű és explicit érvényesítését. Az egyensúlyhiány ebben a viszonylatban, e kényszer híján nem teszi lehetővé az érdekek, értékek valós, tiszta artikulálódását és nyílt megjelenését, ami demokratikus deficithez, a valódi autonómia eróziójához vezet.

Az általános megjegyzéseken túl immár a konkrét válasz a magam részéről a feladatok és a források egyensúlyának cikluson belül megteremthetőségére: nem.

Nem a mindenkor érvényes követelmény felfüggesztéséről van szó, hanem arról, hogy az igenlő válaszhoz hiányoznak az alapok.

Egyfelől egyelőre hiányozni látszik az iménti megközelítést valóban osztók kritikus tömege a politikában. Az általánosabb politikai szemléletváltás pedig ritkán zajlik le egy ciklus alatti eredménnyel.

Másfelől hiányoznak a technikai feltételek: az egyensúly, illetve egyensúlyhiány megragadásához szükséges módszerek, adatok, szabályozások. E vonatkozásban még egy azonnali meghatározó politikai szemléletváltás esetén is *egy cikluson belül csak a technikai feltételek kidolgozását, előkészítését lehetséges megkísérlni, a tényleges érvényesítést nem.*

Jelenleg valójában nem tudható, hogy akár az önkormányzati rendszer egészét, akár az egyes önkormányzatokat illetően (ez persze kormányzati relációban is igaz) egyensúly van-e, mekkora az esetleges egyensúlyhiány, illetve az tartós, vagy pillanatnyi, átmeneti. Nem ismerek olyan magyar önkormányzatot, amely rendelkezne az ennek megragadására valóban alkalmas kimutatásokkal, végképp nem az azokat egységes gazdálkodási modellben összefogó eszközzel. Ennek megfelelően természetesen nem ismerek olyan önkormányzatot sem, amely valóban releváns gazdálkodási tervvel, stratégiai koncepcióval rendelkezne.

Az ezzel kapcsolatos jelenlegi standard információs rendszer

- alapvetően pénzforgalmi, nem pedig eredmény szemléletű;
- statikus helyzetképet ad még a vizsgált (részleges) vonatkozásokban is, nem alkalmas a folyamatok lényegi megragadására, a folyamatokból kiolvasható jelenre diszkontált korrekciós igény (feladatok és források egymáshoz igazítása) mértékének meghatározására;

- ennek megfelelően még jó esetben is csak helyzetkezelésre, nem pedig folyamatszabályozásra alkalmas – más vetületben, csak parametrikus, nem pedig paradigmikus korrekciókhoz alkalmazható – eszköz;
- a vagyon nem a működés relációjában, azaz nem valós (érdemi) kritériumok alapján kezelt;
- a fejlesztéseket nem az egyensúlyi működés fogalmához kapcsoltnak kezeli;
- nélkülözi a komplexitást, amennyiben a működés meghatározó tényezői csak részlegesen jelennek meg az összképben;
- nélkülözi a konszolidációt, értve ez alatt, hogy a költségvetésen kívüli gazdasági érdekeltségek releváns adatait nem olvasztja szervesen magába;
- hiányzik belőle a kockázatok felmérése és beárázása.

EGY EGYSÉGES ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁSI MODELL KÖRVONALAI

Nagy szükség lenne egy (technikailag is) egységes gazdálkodási modellre. Ennek a legfontosabb jellemzőit a következőkben látom.

▶ *Eredmény szemlélet* a pénzforgalmi helyett minden releváns vonatkozásban.

▶ Folyamatszabályozás alapjául szolgálni képes *gazdálkodási tükrök*. Ennek egyik leglényegesebb feltétele a középtávú – legalább másfél politikai ciklusra kiterjedő – előrettekintés (hasonló időtávú visszatekintéssel, a tényadatok birtokában), ami valós mértékében teszi felmérhetővé az eseti, átmeneti és ciklikus tényezőknek, illetve a tartós, strukturális tényezőknek a folyamatok egészére gyakorolt közvetlen és halmozati hatását. Az előrettekintés az adott (létező, illetve tudott) külső és belső feltételek prognosztizálható alakulását hivatott „bevilágítani”, azaz a statikus tükrök helyett inkább reflektorként, pontosabban „kanyarfényszóróként”, az irányváltást is követni képes fényszóróként lehet utalni rá. A „költségvetési sa-

rok” ismert problémája csak ilyen eszköz birto-
kában kerülhet el.

▶ *Komplexitás*, azaz az egyensúlyi működés összes releváns tényezőjének egyenrangú megjelenítése. A ténylegesen, illetve intézkedési tervvel alátámasztott racionalizálás mellett teljesített/teljesítendő (pénzforgalmi vetületben megragadható) folyó kiadások mellett mindenekelőtt a valós élettartamoknak megfelelő amortizációs kulcsokkal számított felújítási szükséglet maradéktalan beépítése követelmény a feladatellátáshoz szükséges vagyontárgyak értékőrzése érdekében. Hasonló a helyzet a – normatív alapon számítható – egyensúlyi adaptációs szükségletekkel, legyenek azok működési vagy felhalmozási kiadásokat igénylők (e nélkül az önmagában egyensúlyi működést felmutatni képes önkormányzat is a változó környezetben változatlansága miatt lassú térvésztesre, versenyhátrányba kerülésre ítélt – ez tehát a dinamikus egyensúly lényegi feltétele). Magába kell foglalnia továbbá e gazdálkodási modellnek a függő, illetve költségvetésen kívüli kötelezettségeket (kezeségvállalásokat, PPP-konstrukciókat stb.), megfelelően beárazva.

▶ *Konzolidáció*, azaz az önkormányzat gazdasági társaságokban való részesedésével összefüggő összes, olyan releváns adat beépítése, amelynek közvetlenül vagy közvetve kihatása van, illetve lehet az önkormányzat költségvetésére.

▶ *A kockázatok felmérése, beárazása.*

▶ *A valós ráfordítások homogén alapon (pénz), valamint „szektorsemleges” való megjelenítése.* Ez egyfelől azt jelenti, hogy a különböző kedvezményeket, mentességeket pénzügyi támogatásként kell „könyvelni” e modellben, másfelől azt, hogy azonos közterhekkel kell számolni magán-, illetve köztulajdonban lévő vagy civil közszolgáltató szervezetek tekintetében.

A – helyszűke miatt itt csupán tartalmában – vázolt modell annyiban létező alapokra épül-

het, amennyiben mintegy féltucatnyi honi önkormányzat rendelkezik, néhány pedig dolgozik is részleges előképével. A teljes modellhez szükséges adatállomány feltöltése az időtáv követelménye miatt még akkor is néhány évet igényelne, ha az adatképzéshez és szolgáltatáshoz szükséges szabályozás azonnal megszületne. Ez a korlát azonban éppen hogy a mielőbbi cselekvést sürgetné.

A GAZDÁLKODÁSI TARTALÉKOK FELTÁRÁSÁNAK ÉS MOZGÓSÍTÁSÁNAK JAVASOLT LÉPÉSEI

A fentebb vázolt modell alkalmazásával meghatározható működési egyensúlyhiány egy lépésben megszüntethető. Ez azonban csaknem mindenütt drasztikus, fájdalmas feladatszűrész igényel, az egyedül valós prioritási rend megteremtésének alapján és következményével. A sokak számára talán ismét túl sterilnek tetsző felfogás magyarázata a fentiekből következik: *gazdálkodási tartalékokat feltárni csak a gazdálkodás már megteremtett alapfeltétele, az egyensúlyi működés mellett lehetséges igazán eredményesen.* A szisztematikus, paradigmatisztikus racionalizálás, a rendszerelvű, kézi vezérlés kényszere nélküli megoldások érvényesítése e nélkül valószínűleg ábránd. („A fájdalmas” feladatot egyébként mindig is elvégzi a politika, csak nem tudatosan, így nem a valódi szándékoknak, követni kívánt értékeknek megfelelően. A fájdalmat itt nem a mérték, hanem a választási kényszerek tudatosítása okozza, miközben az egészről kiinduló tudatos döntések lehetővé teszik az elsődlegesnek ítélt célok valóságos érvényesülését.)

A racionális részmegoldások, hatékonyságnövelés, szervezetfejlesztés stb. lehetőségeivel intenzív módon és szisztematikusan csak az elsődleges egyensúly megteremtését követően javasolt foglalkozni, az említett okok mellett már csak azért is, mert egyébiránt a politika bizo-

nyosan kibújik az alapfeladat alól – a hatékonyságnövelés állandó követelményének teljesítésével a végtelenbe tolva ki a valódi prioritást élvező feladatok tartós teljesíthetőségét biztosító egyensúly megteremtését.

Visszatérve a legfontosabb általános szempontokra, önkormányzati és rendszerszinten a mozgástér ismeretében eldöntendő:

- mi közfeladat, mi nem közfeladat;
- miként oldható szisztematikusan az önkormányzat többértékű szerepvárára és ebből következő funkciózavara;
- a közfeladatnak minősülő tevékenységek, szolgáltatások közül mi az, amit az önkormányzatnak normatív szempontok alapján tartósan, illetve akár csak átmeneti jelleggel közvetlenül kell ellátnia, és melyek azok, amelyek esetében azonnal vagy a hiányzó feltételek megteremtésével a közvetett feladatellátás felmerülhet;
- a közvetett feladatellátás lehetősége esetén homogén alapon elvégzett normatív összemérés szükséges a saját szervezetben, illetve piaci szereplők, civil szervezetek által való feladatellátási formák közötti döntéshez;
- az opciók e normatív összemérése során a „szektorsemlegesség” már említett követelményeinek érvényesítése mellett következetesen figyelembe kell a használati költségek tényezőjét is.

A GAZDÁLKODÁSI MODELL EGYÜTTAL FEGYELMEZŐ ERŐ IS

A vázolt gazdálkodási modell érvényesítése egyúttal fontos fegyelmező tényező. Ez a modell tisztán, egyetlen mutatószámra sűrítve képes megmutatni az önkormányzati működés fenntarthatóságát, „vektorjellegű” egyensúlyi helyzetét – mind az önkormányzat vezetésének, mind választóinak, mind partnereinek. A politika egzakt szembesítése a feladattal a felősség legfontosabb eleme, a legfontosabb fe-

gyelmező erő. Bármilyen külső fegyelmező szabályozás is csupán erre épülhet rendszer jellegű módon.

A számos egyéb felvethető fegyelelnövelő lépés közül itt most csak egyet érintenék, mégpedig az önkormányzati eladósodás, illetve a javasolható adósságkorfát(ok) tekintetében. A jelenlegi szabályozás elégtelen volta már csak az utóbbi évek riasztó fejleményei miatt is mindenki számára nyilvánvaló. A javítása megkísérelhető az adott megközelítés finomításával is, *célravezetőbbnek tartanám azonban a különböző mutatókhoz kötött közvetlen korlátozás helyett a közvetett korlátozás bevezetését.* A szabályozás itt egyetlen követelményt, a névfinanszírozás elvének kötelező alkalmazását tartalmazná minden fedezetet igénylő külső forrásbevonás (elsődlegesen hitelfelvétel, illetve kötvénykibocsátás) esetén, a projektfinanszírozás kivételével. Névfinanszírozás mellett egyedül a hitelfelvevő gazdálkodásának igazolhatóan prudens volta a fedezet a hitelnyújtó számára, egyéb tekintetben a negatív biztosítéki elv érvényesül, azaz pozitív biztosíték (vagyontárgyak, jövedelmi elemek lekötése fedezetül) nem lehetséges.

A negatív biztosítéki elv valójában erősebb biztosítékkal szolgál a hitelnyújtó számára, mint amit a pozitív biztosítékok adhatnak. A prudens gazdálkodás, vele a valódi bonitás csak olyan rekordok birtokában igazolható, amelyek egyfelől hiteles képet adnak az adósságszolgálati képességről, másfelől tartós tapasztalati bizonyosságul szolgálnak a megbízhatóságról. A negatív biztosítéki elvhez a hitelszerződésekben kogens módon társuló *pari passu* és *cross default* klauzula ezt erősítően az esetleges más hitelnyújtókkal szemben egyenlő elbánást előírva további „pozitív” biztosítékot nyújt a hitelezők számára, illetve bármely hitelszerződés-szegés következtében való felmondása esetén az összes többi hitelszerződés azonnali automatikus felmondásának a fenyegetésével további megnyugtató nyomatókat tartalmaz a hitelfelvevői magatartás prudens voltának fenntartására.

Itt ismét csak mondanivalóm fő tárgyához kanyarodunk vissza: *a prudens gazdálkodás, a valódi bonitás hiteles mutatója technikai vonatkozásban egyedül az olyasfajta gazdálkodási modell lehet, amit fentebb vázoltam.* Ehhez, illetve elsősorban annak fő egyedi mutatószámához, a működési eredményhez kapcsolódóan azután a jelenleg érvényeseknél sokkal érdemibb kovenánsok rögzíthetők akár szabályozási szinten, akár az érintett önkormányzatoknál „saját használatra” – a hitelnyújtók a hitelszerződésekben nyilván igyekeznének kikötni ilyen, a helyzet és a folyamatok megítélésére, követésére e relációban sokkal alkalmasabb mutatókat.

Végül két megjegyzés. A hasonló elgondolásokat fogadó székszis ismeretében már látom, hogy a vázolt megközelítést, illetve az abból levezethető technikai követelményt sokan életszerűtlennek ítélik majd, mondván, hogy a legtöbb önkormányzat egyszerűen képtelen lenne feladatait a vázolt egyensúlyi követelményeknek megfelelően tovább szűkíteni (tekintettel a kötelező feladatok rendkívül széles körére, illetve a feszítő szükségletekre és elvárásokra). Mások azzal érvelnek majd, hogy a kisebb önkormányzatoknál egyszerűen nem biztosíthatók a modell működtetéséhez a minimálisan szükséges személyi és technikai feltételek.

Az első megjegyzésem: még *a kötelező feladatok tekintetében és szabályozóváltozás nélkül is sokkal nagyobb lehetőség van a szűkítésre, mint általában hiszik.* Nem ismerek olyan magyar önkormányzatot, amely módszeresen és szigorú jogértelmezés alapján számot vetett volna azzal, hogy amit kötelezőnek tekint, az valójában terjedelmi és minőségi vonatkozásban abszolút minimumként mit jelent. A feszítő szükségletek, elvárások tekintetében pedig csak

ismételni tudom az egyidejű összemérés tisztázó erejét: meglepően mást gondol ugyanaz a megítélő a szükségletek, értékek, elvárások prioritási rendjéről, ha azt egy zárt rendszerben kell megalkotni, mint ha időben szétfolyóan és csak egyes szükségletek, értékek egymás közti mérítségével történik mindez. Végső soron (bizonyítottan véges keretek között) valóban megtartandóval szemben jóval könnyebben fogadtatható el a lemondás valami közfeladatnak vélt dologról vagy annak egy részéről, illetve a vele kapcsolatban elvárt színvonalról.

A másik megjegyzésem: bár meggyőződés, hogy még *a jelenlegi szabályozási keretek között is jóval több önkormányzat valódi gazdálkodási egyensúlya volna megteremthető, mint általában hiszik,* meglehet, hogy igen soknál (és esetleg rendszerszinten) ez még a legszigorúbb következetesség mellett sem érhető el. Ha így van, akkor legalább nem áltathatjuk magunkat: a jelen szabályozási keretek között a szó valódi értelmében nem beszélhetünk önkormányzatokról. Ugyanez a helyzet más vonatkozásban azoknak az önkormányzatoknak tekintetében, amelyek az egyensúlyi működés folyamatszabályozásához szükséges gazdálkodási modellt személyi és technikai feltételeik reménytelenül elégtelen volta miatt nem tudják alkalmazni. Ezek után majd alappal el lehet dönteni: *valódi önkormányzatokat akarunk-e a szabályozási keretek megváltoztatásával, vagy legalább az általtásról lemondunk.*

Az előbbi opció választása esetén ismét csak a kályhához kellene visszatérnünk: bármely paradigmaticus változtatás nélkülözhetetlen előfeltétele rendszerszinten és egyedi önkormányzati vonatkozásban egyaránt egy olyasfajta hiteles gazdálkodási modell alapul vétele a tervezésben, amelyről itt vázlatosan szó esett.

Dankó Géza – Lóránt Zoltán

Az önkormányzati szabályozással szembeni kihívások

AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK JAVÍTÁSA

Az állambáztartás számviteli és információs rendszerével kapcsolatos egyik legnagyobb gondot az jelenti, hogy a gyakori módosítások következtében nagyon beszűkült az elemzés, összehasonlítás lehetősége, miközben a régóta elérni kívánt célt – az átláthatóság (transzparencia) növelését és a teljesítményalapú elszámolásra való áttérést – sem oldották meg, azaz a változtatások eredményessége a rendszer bonyolultságához képest alacsony volt. Az állambáztartás információs rendszerének korszerűsítésével kapcsolatban már előjáróban kiemelendő, hogy – legyen az a számvitel vagy a statisztika területén – mindig meghatározott tervezési és döntési szempontoknak megfelelően és annak alárendelten kell azt kialakítani.

Az állambáztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló többször módosított 249/2000. (XII. 24.) kormányrendelet (ábsz) 2008-tól bővítette a könyvelési tételeket a pénzforgalom nélküli bevételekkel és kiadásokkal kezdetben a közgazdasági osztályozás keretében. Egy év eltéréssel a funkcionális osztályozás (szakfeladatos) elszámolás is szerepelt a jogszabályban, és a rendelet 26. számú melléklete szerinti Teljesítménykimu-

tatás is hatályba lépett volna. A rendelet módosításával az ügynevezett pénzforgalom nélküli tételek funkcionális osztályozás szerinti elszámolása és a 26. számú melléklet hatályba léptetése a 2009. évről 2010-re változott, majd a 2010. évtől hatályon kívül helyezték. A Teljesítménykimutatás hasznossága kezdetől fogva vitatott volt, ennek ellenére két éven át „lebegteték” a bevezetését. Az ábsz 2010-ben hatályba lépő módosítása eredmény szemléletű beszámoló készítését írja elő – bár az azt készítő költségvetési szervek köre a vállalkozó közintézetekre (jelenleg a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosítása szerint ide sorolt országos intézmények) terjed ki, amelyek a hagyományos pénzforgalmi szemléletű beszámoló mellett párhuzamosan a számviteli törvény szerinti éves beszámoló készítésére és könyvvezetésre is kötelezettek.

A jelentős adminisztrációval, munkacsúcsok mellett előállított költségvetési beszámolókból – részben a pénzforgalmi szemléletből adódóan – nem lehet megállapítani, összehasonlítani a közszolgáltatások tényleges költségét, valamint azt sem, hogy milyen és mennyi ideig tartó adósságszolgálati kötelezettséget jelentenek az elmúlt években kibocsátott kötvényekből és az ügynevezett feltételes kötelezettségvállalásokból

(PPP¹– és egyéb szerződésekből) származó fizetési kötelezettségek, csupán azok állományát tartalmazza a 2009. évi beszámoló.

A 2009. évi beszámoló 44. számú űrlapja „Az önkormányzatok és a többcélú kistérségi társulások adósságállományának évenkénti alakulásáról” tartalmaz ugyan információkat a tárgyévet követő 1–5., valamint a 6. és azt követő évek adósságállományáról. Eszerint a devizában kibocsátott fejlesztési célú kötvényből éven túli tartozás 323,8 milliárd forint, ennek 82 százaléka a 6. és azt követő években jelentkező fizetési kötelezettség. Az összes devizában fennálló hosszú lejáratú kötelezettség 654 milliárd forint, amelynek 96,4 százaléka (630,7 milliárd forint) éven túli kötelezettség, ez utóbbi 78 százaléka a 6. és azt követő években esedékes. Az 53. „Tájékoztató adatok” szerint a PPP-kötelezettségvállalás állománya 8,3 milliárd forint, a garancia és kezességvállalás állománya 22,2 milliárd forint.

A tényleges költségekre vonatkozó adatgyűjtések megbízhatatlanok, könyvvezetéssel alá nem támasztottak, évek óta sikertelenül folynak például az egészségügyben. (A kórházakban a beavatkozások tényleges költségeire vonatkozó adatgyűjtés – kódkarbantartás – rendre kudarcot vallott, emiatt sem került sor több mint egy évtizede a finanszírozás alapját képező HBCS-súlyszámok felülvizsgálatára.)

Az önkormányzatok költségvetési pénzügyi adataira a jogszabály- (döntés-)előkészítés mellett helyi szinten is szükség van, elő kellene segítenie az önkormányzatok adatainak térben és időben történő összehasonlítását. Ehhez összemérhető adatokra (kritériumokra) lenne szükség, amelyek gyakorlati kidolgozása, elfogadása és bevezetése várat magára. A beszámolóban a normatív támogatások igénybeviteléhez, elszámolásához szükséges adatok nagy súlyt képviselnek, amelyek bonyolultsága, adminisztrációja évek óta kritika tárgya. (Kiegészítve az előze-

tes felmérés, az évközi lemondások, pótigénylések rendszerével.)

A beszámolórendszer és a könyvvezetés nem veszi figyelembe a központi és az önkormányzati alrendszer eltérő sajátosságait (például a központi költségvetési szervek kincstári ügyfelek, előirányzat gazdálkodást, az önkormányzati költségvetési szervek pénzgazdálkodást folytatnak).

A téma „zárásaként”, összegezésként szólni kell arról, hogy:

- az állami számvitel a közel tízéves igény ellenére sem alakult ki, és az állami számvitel nem rendelkezik nemzetközileg elfogadott standardokkal a könyvvezetés, a beszámolórendszer és a számvitel-politika tekintetében. Mindez természetesen „beletartozna” az állam működésének várt modernizációjába;
- a pénzügyi információs rendszer hiányosságainak kiküszöbölésére, az elszámolhatóság, a teljesítménykövetelmények érvényesítése érdekében több javaslatot is megfogalmazott már az Állami Számvevőszék. (Például az éves költségvetési javaslatok véleményezése, a vízrendezés és csapadékvíz-elvezetés, zöldterület-, szilárdhulladék-gazdálkodás, szociális alapszolgáltatási tevékenységek ellenőrzése során.) Javaslataink alapján az információs rendszerben történtek ugyan változtatások (például PPP-hez kapcsolódó kötelezettségek nyilvántartása), valamint a szakfeladatrend is kedvező irányban módosult. Azonban ezek még nem biztosítják teljes körűen az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos központi és helyi szintű döntések megalapozásához szükséges információkat. (Az önkormányzatok információs rendszere több területen – zöldterület, hulladék, energia stb. – nincs szinkronban az ágazati stratégiákban, programokban kitűzött célok megvalósításnak mérését biztosító adatokkal. E nélkül a feladatok végrehajtása sem mérhető.);

- nem megoldott az önkormányzatok „valós” vagyoni, pénzügyi helyzete a rendelkezésre álló pénzügyi információs rendszerből teljes körűen nem ítélt meg (önkormányzati vagyon esetében a forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyon felértékeléséből adódó problémák, az önkormányzatok kötelezettségvállalásainak, eladósodottságának kimutatása);
- végül arról is szólni kell, hogy az információs rendszer hiányossága, hogy az önkormányzati költségvetési adatok csak később kerülnek nyilvánosságra. (Például Lengyelországban már májusban a február havi költségvetési adatok letölthetők az illetékes minisztérium honlapjáról.)

AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI HELYZETÉNEK KOCKÁZATAI

Az önkormányzatok pénzügyi helyzete rendkívül heterogén, településtípusonként, önkormányzatonként is eltérő, pontos adatok és információk hiánya miatt sem ítélt meg sommásan és egyértelműen. Abban egyetértés tapasztalható, hogy az állambáztartás egyensúlyi helyzetének javítására irányuló, évek óta tartó megszorító intézkedések az önkormányzati alrendszer egészét kedvezőtlenül érintették. Az önkormányzatok feladatai és forrásai közötti összhang hiánya – a normatív és egyéb támogatások csökkentése mellett a feladat-, hatáskör és a finanszírozás átfogó felülvizsgálata hiányában – minden évben újratermelődött. Ezen túl egyedi, hibás testületi, vezetői döntések következtében is tapasztalható egy-egy önkormányzat pénzügyi helyzetében – különböző időtávon ható – kedvezőtlen irányzat (például rövid távon kedvezőtlen, hogy az átgondolatlan kötelezettségvállalások miatt csak magas kamatkiadásokkal járó folyószámlahitelletel tudják fizetőképességüket fenntartani, miközben az önkormányzatok egészében a

bankrendszerben leülepedett pénztartalékok – 500 milliárd forintot meghaladó betétállomány – a bankok számára olcsó forrást jelentenek.)

A 2007. évtől kezdődő új jelenség, egyes – főként a megyei és nagyobb városi – önkormányzatok gyors ütemű kötvénykibocsátása nem csak gazdasági kényszer hatását tükrözi, ez a jelenleg érvényes, túlzottan szabados költségvetési szabályok, az adóssághatár ma már elavult meghatározása, valamint a bankok „adakozó” magatartása mellett volt lehetséges. Az ebből eredő kockázatokat nemcsak a – jelenlegi adósságviselő képességet meghaladó – kötelezettségek távoli időpontra való – mai feltételek mellett reálisan számba nem vehető – átterhelése okozza, hanem a devizában történt kibocsátás miatti árfolyamkitettség, árfolyamvesztés ma még felmérhetetlen következményei.

Magyarországon egyes önkormányzatok kötvénykibocsátása – részben a bankok jövedelemmaximalizáló magatartása miatt – nemcsak a feladatok, források egyensúlyhiánya miatt volt növekvő. Erre utal, hogy az elmúlt évek kötvénykibocsátásából származó pénzeszközök jelentős részét bankszámlákon, illetve értékpapírban tartalékolják, valamint magas iparűzési adó-bevétellel, pénzmaradvánnyal rendelkező önkormányzatok is éltek a kötvénykibocsátás lehetőségével. Hasonló jelenség, amikor a növekvő szállítói tartozást felhalmozó intézmények (jellemzően kórházak) költségvetési számláján jelentős egyenleg található, ezt áthúzódó kötelezettségekre, fejlesztésekre tartalékolják.

Az önkormányzatok eladósodottságának jelenlegi mértéke főként hosszabb távon jelent kockázatot, az adósságszolgálati teher (tőke és kamatfizetési kötelezettség) a jelenlegi adóssághatáron belül van. A 2006–2008 között kibocsátott – többnyire svájcfrank- vagy euróalapú – kötvény 20–25 éves futamidő, 3–4 éves halasztott visszafizetés mellett már az elkövetkező években is növelheti az adósság-

szolgálati terheket. A 2009. évi beszámoló 44. számú úrlapja szerint a tárgyévet követő törlesztőrészlet a forintban fennálló kötelezettségeknél 30,6 milliárd forint, a devizában fennállóknál 23,4 milliárd forint, míg az összes adósságállomány 985 milliárd forint. A magas adósságszolgálati teher egy-egy önkormányzatnál okozhat fizetési nehézséget, amely az általa fenntartott közszolgáltatásokban is zavart okozhat. Ennek kezelésére a jelenlegi, működőképes adósságrendezési törvény szolgál, de mögöttes felelőssége a mindenkorinak is fennáll.

Több országban – az önkormányzatok növekvő eladósodása miatt – szigorodott a hitel felvétel szabályozása, kötelező a folyó, működési költségvetés egyensúlyát már a tervezés során biztosítani. A magyar önkormányzatok következmény nélkül jelentős forráshiánnyal hagyják jóvá – bár formailag a működési és a felhalmozási célú bevételeket és kiadásokat szembe állítva, de az egységes pénzalap rendszerében gyakorlatilag kötöttség nélkül – költségvetésüket², amelyet évközben vagy állami támogatással (ÖNHKI különböző formái) vagy más külső forrás (például likvid hitel felvételével) hidalnak át.

A témakör összegezeként hangsúlyozottnak szólnunk kell arról is, hogy az államháztartás egészének helyzete forráshiányokkal terhes. Ebből nem lóg ki és természetesen nem lóghat ki a helyi önkormányzati rendszer sem. Hogy valójában mekkora a fedezetlenség, az önkormányzati típustól, illetve az általuk felügyelt intézményi körtől, azaz a kötelező közszolgálati feladatkörtől is függ. *Nincs ugyanis alkalmas mutatószámrendszer, amely láttatná, hogy az önkormányzatokra háruló kötelező feladatok mibe kerülnek.* (A feladatok ellátásának paraméterei sincsenek elég konkrétan meghatározva.) Ha lenne is, ez még mindig makroszinten jelezné ki az esetleges hiányt, az önkormányzatokénti feladat-forrás összhangjának tényleges vizsgálata nélkül.

Ha abból indulunk ki, hogy a 3200 önkormányzatból eddig mintegy 30 került csődhelyzetbe, azt jelzi, hogy nincs nagy baj. Ha viszont az ellátórendszerek színvonalának folyamatos romlását érzékeljük, vagy azt az évek óta állandósult helyzetet, hogy mintegy 1000–1200 helyi önkormányzat kerül önhibáján kívül hátrányos helyzetbe és a likviditási mutatók is azt jelzik, akkor már mindez egyértelműen az államháztartás helyi szintjén a pénzügyi helyzet romlására utal.

SÜRGETŐ A FELADAT – FORRÁS EGYENSÚLY MEGTEREMTÉSE

A feladat-, hatáskör és finanszírozás felülvizsgálata, a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés nélkül a feladat-forrás egyensúlya csak jelentős központi forrásból javítható és évente növekvő támogatást feltételez a fenntartása. A többletforrásokkal a korábbi rossz helyi döntések is legitimé válnak, hatékony felhasználása változatlan szerkezetben nem biztosítható, növekvő GDP mellett is számolni kell az egyensúly folyamatos megbomlásával. Az egyensúlyt tartósan javítaná a feladatok csökkentése (például kistelepülések tehermentesítése egyes kötelező feladatok alól, illetve azok – a méretgazdaságosság szempontjait érvényesítő – kötelező társulás útján történő ellátása), az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás átgondolása (például ha a pedagógusok alkalmazása és illetménye nem helyi finanszírozási feladat, mint ahogy az történik a szomszédos Ausztriában), azonban részben helyi döntések függvénye is. A költségvetési egyensúly fenntartásának előírása (a működés meglévő forrásokhoz történő igazítása) azonban csak a szankcionálás lehetőségével együtt képes hatékonyan ösztönözni a helyi döntéshozókat. Ennek hiányában a politika által vezérelt helyi döntéshozók a szabályozási háttér hiányosságait felismerve újra és újra vállalják az

eladósodást, amely uniós tagságunkból eredő konvergenciakritériumok teljesítése szempontjából is növeli a kockázatokat.

Összegezeként: az előttünk álló időszakban sem növelhető a közszolgáltatásokra és a közigazgatásra fordítható állami forrás, ugyanis ha akár a hiány növelése, akár a gazdasági növekedésből fakadó többletbevétel révén keletkezik pótlólagos elosztható forrás, azt első helyen a gazdasági növekedés beindítását és tartóssá tételét szolgáló területekre – kis- és közepes vállalkozások stb. – kell fordítani. Ezekből következően az államháztartáson belül kell megtalálni az egyensúly forrását. Részben egyes kiadások szűkítésével – például a munkanélküliek számát gyarapító felsőoktatásnál –, részben pedig a helyi önkormányzati feladatok egészségesebb telepítésével. Komolyan megvizsgálandó a megyék helye, szerepe, vagy akár a járási szint visszaállítása és a nagyobb szakértelmet és anyagi erőforrásokat igénylő jelenlegi települési feladatok koncentrációja. Ez a jelenlegi szétzabdalt forrásszabályozásban is koncentrátságot hozhatna.

KEVÉS A MOZGÓSÍTHATÓ GAZDÁLKODÁSI TARTALÉK AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

Az előzőekben vázoltak mellett az önkormányzatok *visszatérő* problémája a *feladat és finanszírozás közötti összhang hiánya, a központi források elégtelensége*. Az állam meghatározza az önkormányzatok kötelező feladatait, azok ellátásához biztosítandó létszámot, szakmai előírásokat, az ehhez szükséges pénzügyi feltételeket a forrásszabályozás – évente kiszámíthatatlanul változó és bonyolult rendszerében – biztosítja. Mind nagyobb arányban kerül bevonásra a kötelező feladatok finanszírozásába *a saját bevétel, amely az önkormányzatok jelentős részénél korlátozott mértékben áll rendelkezésre, így a helyi önkormányzatok többségénél szinte ki-*

zárólag a központi támogatás jelentett egyedüli megoldást. Az adóerő-képesség alapján számított jövedelemkülönbség mérséklését szolgáló előirányzatból évente 100 milliárd forintot meghaladó szja-kiegészítés a települések több mint 90 százalékát érinti, az ÖNHIKI-támogatás különböző formáiban a települések mintegy fele részesült 2000–2009 között összesen közel 200 milliárd forintot meghaladó összegben.

A nagy elosztórendszerek (oktatás, egészségügy, közigazgatás) reformja több évtizede napirenden van. A kórházi ágyak száma 1990–2009 között 30 ezerrel, az általános iskolai tanulók száma 400 ezerrel csökkent, miközben az egészségügyi, szociális ellátásban, oktatásban foglalkoztatottak száma összességében nem csökkent. A dolgozó orvosok száma több mint 3 ezerrel nőtt, a közpénzből finanszírozott ellátások hatékonyságával, finanszírozásával senki nem elégedett. Alapvető gond, hogy az adott jövedelemcentralizáció mellett az állam nem képes az említett rendszerek növekvő finanszírozását biztosítani, *a megoldatlan problémák a fenntartó, feladatellátásra kötelezetteknel (önkormányzatoknál) csapódnak le*. Az egyensúly megőrzése, javítása érdekében az állam az önkormányzatoktól azt várta el, hogy kevesebb támogatásból működjenek, azonban a helyi érdekek ezzel ellentétesen a központi források és a döntési szabadság egyidejű növelése irányába mutattak.

A döntések (ezen keresztül a feszültségek) decentralizálásának gyakorlata számos esetben pazarlással vezet, miközben a hiány is kimutatható. Ennek kísérőjelensége egyes *intézmények túlfeljesztése, kihasználatlan kapacitása, a párhuzamosságok, a lehetőségeket figyelmen kívül hagyó helyi feladatvállalás is* (például a település igényeit meghaladó, veszteségesen működtethető sport-, turisztikai beruházások). Az önkormányzati rendszeren belül hasznosítható gazdálkodási tartalékokat számos elemzés, tanulmány kísérelte meg bemutatni, ezekre ala-

pozva történtek is kezdeményezések, de a rendszer egészében a hatékonysági szempontok minduntalan háttérbe szorultak.

Tartalékok a következőkben rejlenek:

- képviselő-testületek, közgyűlések működésének, a tisztségviselők számának felülvizsgálatában, kiemelten a városokban, megyei önkormányzatoknál, a régióknál, megyéknél, megyei jogú városoknál,
- a főváros és kerületek között meglévő párhuzamosságok megszüntetésében,
- a közigazgatás jelenlegi aránytalanságokat felszámoló átszervezésében,
- a kistélepüléseken az államigazgatási feladatok önálló hivatalokban történő ellátása helyett akár kötelező társulásokban történő megszervezésében,
- valamint az adminisztráció csökkentésében.

A kistérségek fejlesztése – miközben az önálló igazgatásra alig képes kis önkormányzatok átalakítása és a megyei szintű igazgatás racionalizálása meg sem kezdődött – szintén pazarláshoz vezetett.

FONTOS FELADAT AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI FEGYELMÉNEK ÉS GAZDÁLKODÁSUK PRUDENCIÁJÁNAK JAVÍTÁSA

Az önkormányzatoknál a pénzügyi fegyelem javítását, a megfontolt, előrelátó gazdálkodást több egymással összehangolt intézkedés segítheti elő. Ilyen például a teljesség igénye nélkül:

- a feladat,- hatáskör felülvizsgálata, az állam és az önkormányzatok finanszírozási kötelezettségének egyértelmű meghatározása, szétválasztása, az állami támogatás és egyéb források legalább középtávon való kiszámíthatóvá tétele;
- a költségvetési szabályok szigorítása (egy- séges pénzalap helyett – mellett – a folyó

működési költségvetés egyensúlyi követelményének kötelező előírása, a hitelfelvétel szigorúbb szabályozása, megsértésének szankcionálása, a pénzügyi külső és belső ellenőrzés erősítése és nem utolsósorban a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének ismételt „lábra állítása”;

- az önkormányzatok, a közszolgáltatások teljesítményének (gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú) nyilvános és objektív megítélését segítő mutatók (indikátorok) bevezetése, kötelező alkalmazása és folyamatos értékelése;
- a hatékonyságot figyelmen kívül hagyó helyi döntések következményeit a helyi közösségek (és döntéshozók) viseljék (például a beruházásokból megvalósult kapacitások fenntartásának többletterheit csak akkor viselje az állam, ha ezt a támogatást nyújtó előre vállalta, a kontroll nélkül előkészített és végrehajtott PPP-beruházások, kötvénykibocsátás káros következményei nem háríthatók át az adófizetők egészére).

Az önkormányzatok autonóm döntései és az államháztartási, úgy is mondhatnánk „összpolgári” érdekek – például az államháztartás egyensúlyi követelményeinek javítása – között az összhang nem jön létre automatikusan. A GDP 12–13 százalékát, az államháztartás közel negyedét felhasználó helyi önkormányzatok és intézményeik döntései súlyosbíthatják a gazdasági problémákat, növelhetik az államháztartás hiányát, adósságát. *Mind a bevételek, mind a kiadások oldalán évek óta jelentős a bizonytalanság.* A bizonytalanság a *kiadási oldalon* összefügg az önkormányzatok kockázatok nem mérlegelő és feltételes kötelezettségvállalásaival, esetenként a méretgazdaságossági szempontokat nem figyelembe vevő intézményi struktúrával, a *bevételei oldalon* pedig a különféle (központi költségvetésből jutott) támogatások, illetve hozzájárulások (úgynevezett átengedett bevételek) és nem

utolsó sorban a helyi források – a gazdasági növekedés prognózisának, a szabályozás változásának bizonytalanságával is összefüggő – kiszámíthatatlanságával. Mindezek – a megtakarításokat eredményező, hatékonyságot javító, de politikai konfliktusokkal járó szerkezeti változások helyett – a költségeket a jövőbe átcsoportosító magatartásra ösztönöznek.

A központi (állami) intézkedések mellett szükséges a helyi társadalom, az adófizetők, a közszolgáltatásokat igénybe vevők kontrolljának erősítése, amely a szabályozás mellett elsősorban a helyi testületek (kiemelten a képviselő-testületek, a pénzügyi és a gazdasági bizottságok stb.) és meghatározóan a helyi nyilvánosság feladata.

JEGYZETEK

¹ A PPP- (Public Private Partnership, az állami és a magánszféra együttműködésének egyik formája) programok rejtett hitelfelvételnek tekinthetők.

² A bevételek tényszámokkal igazolható alultervezése, ÖNHIKI-támogatás igénylése és más okok miatt.

Pálné Kovács Ilona

Meggondolások az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szóló vitához

A JELENLEGI GONDOKHOZ VEZETŐ ÚT

Azt gondolom, a legfontosabb azt hangsúlyozni, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzete nem egyik napról a másikra romlott jelentősen, hanem a pozícióvesztés, a feladatok és a források közötti diszkrépancia lényegében standard jelenség az utóbbi másfél évtizedben. Ebből az is következik, hogy nem egyszerűen válságkezelésre van szükség, hanem a rendszer alapjainak újragondolására. Ugyanakkor az is tény, hogy anélkül nem lehet hosszú távon működőképes modellt kialakítani, hogy ne konszolidálnánk a mai, válságosnak tekinthető helyzetet. Ez utóbbi azonban csak látszatmegoldást eredményez, ha az intézkedések egyben nem a lényegi problémák megoldása irányába mutatnak. A reform nem hajtható végre egy lépcsőben, miután nagyon szerteágazó lépésekre van szükség, s véleményem szerint nem is ismerjük kellő mélységben az okokat, következményeket sem.

A magyar közigazgatási vagy államreformokkal kapcsolatban általában elmondható, hogy nyomasztóan kevés információkra, elemzésekre, modellszámításokra támaszkodtak a hangzatos célkitűzések, s különösen elhanyagolták a reformkoncepciók a végrehajthatóság szempontjait. Egyébként sajnos magát a kor-

mányzást is ez a kultúra vagy inkább kulturátlanság jellemzi, ahogy *Vígvári András* előadásában fogalmazott, sok tekintetben vakrepülés zajlik, hiányoznak azok az információs rendszerek, intézményi kapacitások, tudások, de sajnos az erre vonatkozó politikai igény is, hogy pontosan ismerjük a kormányzati lépések, beavatkozások körülményeit, lehetséges következményeit, tényleges hatását stb.

Miközben a divatirányzatok szolgai követése alapján a New Public Management szellemisége és eszközei már alkalmatlannak minősülnek valamiféle erős vagy okos államiság jegyében, az igazság az, hogy a Public Management és a Public Policy klasszikus elveit és eszközeit sem sajátítottuk el megfelelően. Visszatérve eredeti kérdésünkhöz, az önkormányzatok finanszírozási rendszerének szinte folyamatos változtatása is anélkül történt, hogy a lényegi problémákkal szembenéztünk volna. Ezt egyébként azért lehetett megtenni, mert az önkormányzatok tiszteletre méltó találékonyságot mutattak és óriási erőfeszítéseket tettek működőképességük megőrzésére, ezzel a „homeosztatikus” tulajdonsággal élt vissza a kormányzat hosszú ideig. Azt gondolom, most már újra *Vígvári Andrást* idézve, a családi ezüst valóban elfogyott, a reform sokáig nem halogatható.

Milyen is az a rendszer, amelyet reformálni akarunk?

Az 1990-ben bevezetett önkormányzati modell legnagyobb hibája volt, hogy uniformizált, nem kezelte a térbeliség, közgazdasági fogalmat használva a „túlsordulás”, a mérethatékonyság szempontjait, és sok tekintetben szembe fordult a jellemző nemzetközi trendekkel is.

Ma már evidenciáknak tűnnek a *magyar közigazgatás térbeli szerkezetének* gondjai.

▶ Az *alapszint* szabályozásában a polgárközség követelményének alárendelődött a hatékonyság és professzionalizmus. Az elaprózott alapszint problémáját nem lehet leszűkíteni arra, hogy a legkisebb falvak is önálló önkormányzattal rendelkeznek. Nem ez a gond lényege, hanem az önkormányzati funkciók gyakorlásának szervezeti- intézményi fragmentáltsága: az alapellátást nyújtó intézmények magas száma, a városi funkciókat alig teljesítő túlságosan kisméretű városok szaporodása, a differenciálatlan hatásköri rendszer, az integráló elemek gyengesége, a finanszírozási mechanizmusok kis hatékonysága, a társulások terén tapasztalható koncepcionális problémák. A tútagolt helyi döntéshozási rendszer következménye a kapacitás és minőségi gondokkal küszködő közszolgáltató intézményrendszer, amelynek kárvallottja nem a helyi hatalom, hanem a polgár, aki nem jut hozzá jó minőségű szolgáltatásokhoz.

▶ A *középszint* maradékelvű kezelése (amit tévesen szubszidiaritásnak tartottunk) vezetett a megyei önkormányzatok hatalomból kiszorításához. A megyék kiiktatása több irányban indított el „kompenzációs” mechanizmusokat: burjánzik a területi államigazgatás, párhuzamos szervezeti-intézményi struktúrák jöttek létre (területfejlesztés, idegenforgalom stb.), különösen sok pazarlás forrása a megyei jogú városokkal való koordináció jellemző hiánya. Aztán különböző térkategóriák jelennek meg középszinten (különböző körzetek, kistérségek, ré-

giók), mindezek között nincs koordináció, s virágzik az informális hálózatokra épülő elitizmus, „korporatív regionalizmus”.

Az önkormányzatok finanszírozási rendszerre szerkezeti problémákat esetenként igyekezett korrigálni (például társulásra ösztönzés), máskor viszont maga is táplálta őket, például a fejlesztési források koordinálatlan és differenciálatlan elosztásával, a megyei és települési önkormányzatok közötti funkcióvándorlás pénzügyi követésével, a legutóbbi időben pedig a megyei önkormányzatokkal szembeni kifejezett diszkriminációval.

Összességében az állítható, hogy nem sikerült az elmúlt évtizedekben az önkormányzatok gazdasági önállóságának, finanszírozásuk előreláthatóságának, stabilitásának alkotmányos garanciáit megteremteni. Ennek köszönhetően a pénzügyi kondíciók lényegében az éves költségvetési törvényhez és szabályozáshoz kötődtek, amelyek kijelölték egyrészt az állami támogatások, másrészt a helyi bevételek mértékét, arányát. Nyilvánvalóan az önkormányzatokat elsősorban az állami támogatások, és a megosztott bevételek mértéke érinti a központi költségvetésből. A szabályozásnak e tekintetben is a legfontosabb sajátossága a változékonyság. Az állami támogatásoknak nemcsak a mértéke, hanem a jogcíme is évről évre változik.

Az önkormányzatok romló pozíciója a központi újraelosztásban bekövetkezett változásokkal, a saját tartalékok felélésével, illetve a gazdálkodás, a közszolgáltatások terén a racionalizáció elmaradásával együttesen magyarázható. A finanszírozási rendszer legfőbb gondja nem a jövedelemcentralizáció mértékében, hanem kiszámíthatatlanságában, „strukturális üzeneteiben” rejlik, illetve abban, ahogyan az önkormányzatok gazdálkodási mozgásterét minimálisra korlátozta. A finanszírozási modell már nem forrásalapú, a lényegében feladatfinanszírozási modell településcentrikus, és alapjait tekintve az intézményrendszer konzerválására ösztönöz. Az üzemeltetés és a fejlesztés



tés területén is az önkormányzatok központi befolyásolása, determinációja egészségtelen mértékű, az ágazati és területi szempontok nem találkoznak.

A normatív finanszírozási rendszer hibáinak, vagy ha úgy tetszik az önkormányzati kondíciók tartós különbségeinek egyik eklatáns bizonyítéka a működési finanszírozás ellehetetlenülését korrigáló kiegészítő támogatási rendszer túlsúlyos szerepe. Az eredetileg átmeneti zavarok, a beüzemelés problémáinak kezelésére szánt szisztéma „szervesen beépült” az önkormányzati finanszírozási rendszerbe, s egy nagyon jelentős számú önkormányzati csoport számára folyamatos forráselemmé vált.

A VALÓDI REFORMOKHOZ VEZETŐ ÚT

A magyar közigazgatás az elmúlt másfél évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött és rögtönzött reformirányok mentén sodródott. A közigazgatási reformok sikertelensége nem magyar sajátosság. Az „optimális” modell kialakítása ráadásul nem kizárólag szakmai mérlegelés kérdése, hanem a mindenkorai politikai erőviszonyoké is.

Ez a körülmény sem menti fel a mindenkorai kormányzatot annak felelőssége alól, hogy az ambiciózus közpolitikai célok meghirdetése mellett kellő figyelmet szenteljen a *végrehajtást garantáló közigazgatás alkalmasságának*. Sőt, azt is célszerű figyelembe vennie, hogy a mindenkorai közigazgatás állapota, struktúrája, belső érdekeltiségi viszonyai nemcsak a célok végrehajtására, hanem azok megfogalmazására is döntő hatással vannak.

A technokrata, inkrementalista bázis és háttér megteremtése azonban önmagában nem elegendő, bizonyos *politikai, szakmapolitikai alapértékek* tekintetében is új konszenzusra kell jutni ahhoz, hogy a magyar állami-politikai rendszer teljesítménye jelentősen javulhasson.

▶ Az első (és témánk szempontjából legfon-

tosabb) a *decentralizáció-szubszidiaritás következetes elfogadása* az államszervezési elvek között. Az elmúlt két évtized és az azt megelőző évszázadok lényegében azt bizonyították, hogy *a magyar állam mindig centralizált volt*, bizalmatlan mind a közösségekkel, mind a területi szereplőkkel szemben. Magyarország számára sem látszik más reális perspektíva, minthogy önállósítsa a területi és helyi kormányzatokat, ténylegesen decentralizáljon kormányzati szintű kompetenciákat, s ezzel képessé tegye a nemzeti szintet új, a globális rendszerekkel összekapcsoló funkciójának gyakorlására. Nem egyszerűen szerkezeti változásra van tehát szükség a hatalmi modellben, hanem olyan paradigmaváltásra, amely megnyitja az utat a tényleges decentralizáció előtt.

▶ Az önkormányzati rendszerhez fűzött politikai illúziókkal ideje leszámolni. *Az önkormányzás nem cél, hanem eszköz, eszköze a közszolgáltatások és az igazgatás megszervezésének*, a gazdaság támogatásának, az infrastruktúra fejlesztésének, mindannak, ami az emberek jólétéhez szükséges. A kérdés az, hogy hosszabb távon *milyen közigazgatási struktúra felel meg leginkább* a magyar társadalomnak és gazdaságnak, az ellátandó közszolgáltatási és igazgatási funkcióknak?

A szerkezet körvonalai

Az alapszint konszolidálása nélkül nem lehet a középszint reformját modellezni. Megismétlem, a forrásokkal való ésszerű gazdálkodás szempontjából nem a kistéleplések jelentik az igazi gondot, különösen nem az önkormányzati testületek létszáma. Ha azzal egyetértünk, hogy a települési önkormányzathoz való jogot a méret alapján nem szabad a továbbiakban sem korlátozni, akkor más megoldásokat kell keresni.

Jómagam az utóbbi években erősen támogattam, mi több, forszírozott kistérségi rendszert azonban nem tartom az alapszintű önkormány-

zás szempontjából generális megoldásnak. Azokban a térségekben, ahol apró települések vannak jellemzően, ott a jelenlegi kistérségi méretek nagyok, nem véletlen, hogy több együttműködés mutatható ki az úgynevezett mikrotérségekben. (Ezek léptéke bizony nagyon hasonlít a korábbi „közös tanácsi körzetekhez”, amelyek egy demokratikus döntéshozási keretben talán hosszabb távon is alkalmasabbak az alapszolgáltatások megszervezéséhez.) A másik oldalon, néhány alföldi nagyközség vagy mezőváros egy kistérségbe integrálása nem eredményez nagy hozzáadott értéket. De nemcsak a lépték, hanem a státusz sem szerencsés, hiszen az önkéntes társulásokra stabilan és elsődlegesen nem lehet feladatokat, hatásköröket telepíteni.

A helyi szintű kormányzás szereplői közül a rendszerváltás óta indokolatlanul kis figyelem irányult a *városokra*, holott a strukturális gondok megoldása számára kézenfekvő megoldás lett volna a városok szabályozott szerepvállalása a térségintegráció terén. A törvényhozó csak kismértékben élt a differenciált hatáskör-telepítés lehetőségével, s a működés és fejlesztésfinanszírozásban sem támogatta egyértelműen a városok körzeti ellátási felelősségvállalását. A helyi kormányzati szint konszolidálásában tehát a kistételepülések igazgatási-közszolgáltatási integrációja mellett legalább olyan fontos lenne a városok megerősítése annak érdekében, hogy tudatosan és érdekeltté téve vállalkozzanak a helyi és körzeti szintű szolgáltatások térben optimális rendszerének kialakítására a környező településekkel partnerségben. Ebbe az irányba mutat szerencsére a formálódó Országos Településhálózat Fejlesztési Konceptióban szereplő úgynevezett funkcionális városi térségek rendszere.

A szerkezet másik alapvető kérdése a *középszint*, amelyik az önkormányzati rendszer működőképessége és hatékonysága szempontjából óriási tartalékokat rejteget. Miközben nagy szükség lenne annak országos elemzésé-

re, hogy a középszintű közösségi funkciók gyakorlása szempontjából milyen területi lépések lennének optimálisak, figyelembe véve az intézmények elhelyezkedését, kapacitásait, a hozzáférés szempontjait stb., ugyanakkor azt gondolom, hogy azonnal lépések tehetők a helyzet jelentős javítása érdekében, ami igazán drámai jogszabály-módosításokat sem igényel. A megyei önkormányzatok jelentős megerősítése ugyanis elvégezhető a hatásköri törvény felülvizsgálatával, az opcionális, párhuzamos feladatvállalás korlátozásával – s ezzel együtt a forráselosztás arányainak átalakításával – magában a költségvetésben. A megyei önkormányzatokat kellene alkalmassá tenni a középszintű szolgáltatási funkciók többségének megszervezésére, mégpedig a megyei jogú városok szerepvállalására is kiterjedő koordinációs felhatalmazással, de ide kell helyezni olyan térségintegrációs funkciókat is, mint stratégiai tervezés, tömegközlekedés, műszaki infrastruktúra üzemeltetése, környezetvédelem, foglalkoztatáspolitikák stb.

A SZERKEZETI REFORMOK ÖNMAGUKBAN NEM ELEGENDŐK

Mint Vígvári András egy munkájában kifejti, az átfogó reform koreográfiájával kapcsolatban két markáns vélemény van, ami lényegében tyúk és tojás probléma. Az egyik szerint a pénzügyi reformot meg kell előznie az önkormányzati rendszer strukturális és funkcionális átalakításának, míg a másik szerint már a forrásszabályozás átalakításával is lehet üzenni az önkormányzatoknak.

Tény, hogy eddig sokkal gyakrabban fordult az elő, hogy a forrásszabályozással „üzent” a kormányzat a szolgáltatások helyi megszervezését és a fejlesztési döntések helyi formálását illetően is. A finanszírozás ennek ellenére a legutóbbi évekig önmagában nem tudta az önkormányzatokat átfogó, helyi reformok végrehaj-

tására szorítani. A forrásszabályozás instabilitása eleve nem tette lehetővé a szisztematikus helyi válaszokat, legfeljebb utólagos korrekciókat, tűzoltást. Másrészt az is tény, hogy önmagában a finanszírozási feltételek változtatása nem is elegendő „üzenet” a helyi szolgáltatás-szervezési reformok végrehajtásához, már csak azért sem, mert a központi költségvetés üzenetei sokszor csupán a források megnyirbálásában testesültek meg, ráhagyva a helyi döntéshozóra a „válság kezelését”. Szinte mindig hiányoztak azonban az adott közszolgáltatási szféra hosszú távú fejlődésének, fejlesztésének kormányzati orientációi, koncepciói, a kidolgozott modellminták, szakmai segítség, a szakmai, illetve társadalmi konszenzus a módosítás irányait illetően. Hozzáteszem, komoly ellentmondás, hogy a közszolgáltatási ágazatokban megfogalmazott, sokszor nagyon is ambiciózus szakmai koncepciók éppen az önkormányzatok tényleges pénzügyi mozgásterének szűkülése miatt hiúsultak meg, vagy vezettek olyan, nem jogállami helyzetekhez, hogy önkormányzati intézmények tömegei működnek huzamosan ideiglenes akkreditációval. Tény az is, hogy a forrásszabályozással kapcsolatos elégedetlenség, a költségvetéssel kapcsolatos vita jobbára a források mennyiségére, szűkösségére koncentrált, a belső tartalmak, szerkezeti módosulások, kódolt szakmai üzenetek (amelyeket nyilván a kormányzati szakpolitikai, illetve többnyire minisztériumi köztisztviselők technokrata szempontjai formáltak) alapos megvitatása többnyire elmaradt.

Az a megoldás látszik tehát járhatónak, ha a helyi pénzügyi rendszer átalakítása szorosan

összekapcsolódik a más területeken lezajló változásokkal, a közszolgáltatási, az adórendszer és a fejlesztéspolitika átalakításával. Azt is tudomásul kell venni, hogy az önkormányzati szektor pénzügyi gondjai a központi elosztási rendszer reformja mellett a helyi önkormányzatok gazdálkodási gyakorlatát, szakértelmét is alapvető innovációra kényszerítik. Találó címet választott Vígvári András mint szerkesztő a közpénzügyi rendszer reformjával foglalkozó tanulmánykötethez: „Vissza az alapokhoz”.

Ilyen ambíciókkal az új kormány programjának formálódása idején gyakran találkozni. Tény, hogy az önkormányzatok pénzügyi kondícióinak a központi költségvetéshez, illetve a GDP-hez viszonyított alakulása fontos üzenetet hordoz, az önkormányzatok kétségtelenül pozíciót veszítettek, amelyhez hozzájárult az önkormányzati érdekvégyesítés rendszere is. Fennáll azonban a veszély, hogy az új alapok, a válság megoldásának kényszere nem a decentralizáció melletti argumentumokat gyarapítja, hanem az erősebb állami szerepvállalást támasztja alá.

Ezért lennék óvatos például az önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésének kérdésében is. Miközben a jelenlegi helyzet tarthatatlan s aligha fogadható el, hogy az önkormányzatok az állam „szeme láttára” adósodnak el, a másik oldalon viszont, ha a szigorítás indokolatlan korlátokat eredményez, akkor az önkormányzati rendszerben rejlő rugalmas alkalmazkodási képesség veszhet el.

Azzal fejezném be, hogy minden kritika és probléma ellenére vigyázni kellene, hogy az önkormányzatiság előnyeit a konszolidáció során se veszítsük el.

Péteri Gábor

Megtelt-e a konfliktuskonténer, avagy merre halad a konténerszállító?

Az önkormányzati rendszer átalakításának kérdései

Avagy *Vigvári András* tanulmányában az önkormányzati közszolgáltatási rendszer újszerű értékelésére vállalkozott. Részletes pénzügyi adatokra épülő alapos elemzésében elsősorban az önkormányzatok eladósodását vizsgálja. Kiinduló hipotézise és egyben megközelítési módja is a pénzügyi kockázatok mérése: úgy látja, hogy az önkormányzatok költségvetéséhez viszonyítva túlságosan magas a hitelállomány, és ezen túl még a bizonytalan mértékű feltételes kötelezettségvállalások is veszélyeztetik a helyi közszolgáltatási rendszer működőképességét.

Hozzászólásomban három kérdést vizsgálom meg.

1 Valóban ennyire súlyosak-e ezek az önkormányzati finanszírozási problémák és a rájuk irányuló pénzügyi kockázatelemzéssel el lehet-e jutni az önkormányzati struktúra és finanszírozási modell problémáinak megoldásához?

2 Milyen pontokon kell beavatkozni ahhoz, hogy a helyi önkormányzati feladattelepítés, struktúra és finanszírozás helyzetén javítani lehessen?

3 Végül pedig röviden arról írnék, hogy valójában mik is egy nagyobb léptékű önkormányzatirendszer-átalakítási program megszervezésének feltételei, mi az, ami nálunk ehhez az elmúlt években leginkább hiányzott?

PROBLÉMA VAGY ÚJ JELENSÉGEK?

Hitelfelvétel, eladósodás, feltételes kötelezettségvállalás

Az utóbbi évek helyi költségvetési adatait megnézve azt láthatjuk, hogy az önkormányzati hitelállomány jelentősen megnőtt és értéke mára meghaladja az ezer milliárd forintot is. Ez a 2005 óta gyorsan bővülő hitelfelvétel növekedése szinte kizárólag kötvénykibocsátásból származott. Ma a hitelállomány 63 százaléka már devizaalapú hitel. Ez mindenképpen új jelenség, de a kérdés az, hogy valóban olyan nagy probléma-e a nagy hitelállomány?

A városi önkormányzatokkal szemben korábban gyakran megfogalmazott kritika volt, hogy a többmilliárdos költségvetést kezelő pénzügyi vezetők nem eléggé élnek a modern piaci és gazdálkodási eszközökkel és emiatt potenciális bevételektől esnek el. Kifogásolható volt az is, hogy az infrastrukturális beruházások területén nem követték azt az alapelvet, hogy a hosszabb idő alatt megtérülő beruházások hitelből történő finanszírozással hamarabb megvalósíthatók. Most pedig, amikor végre mindkét területen változások következnek be, ezt a folyamatot nem lehet káros tekinteni.

A nagyobb önkormányzatok csak kihasználták a pénzügyi válság előtti időszak lehetőségeit, amikor elfogadták a pénzpiac kínálta forrásokat. Ezekre láthatóan szükségük is volt az európai uniós támogatások társfinanszírozásához és a projektek előfinanszírozásához. A kötvénykibocsátást ösztönözte, hogy a jellemzően zártkörű kibocsátást a bankok segítették, közbeszerzés nélkül lehetett lebonyolítani és a türelmi időszak a törlesztést is későbbre tolt. Az így megszerzett források többségét a választási ciklus elején-közepén az önkormányzatok betétként bankokban tartalékolták. Hasonlóan viselkedtek egyébként ebben az időszakban a lengyel helyi önkormányzatok is.

Míndezeket a tanulmányban alkalmazott „nettó működési eredmény” mutató is jól tükrözi. 2006–2007-ben ez az indikátor kisebb mértékben negatív tartományba került minden vizsgált önkormányzattípusnál. De nincs egyértelmű és veszélyes mértékű eladósodási folyamat, a trend mára már fordulni látszik. Az önkormányzati adósságállomány mértéke a tárgyévi bevételekhez viszonyítva vidéken 35–45 százalék között van. (A községeknél csak 11 százalékos.). A tanulmány a saját bevételekhez viszonyítja az adósságállományt, de az igazán pontos indikátor a hiteltörlesztési terhek és a saját bevételek várható alakulásának összehasonlítása lenne, amiről azonban nincs adatunk. De a meglévő adatok alapján az állományok összevetése is azt jelzi, hogy a rendszer egészét tekintve az országos átlagok alapján nem veszélyesen nagymértékű az önkormányzati eladósodás.

Új közmenedzsment a válság időszakában

A tanulmányban alkalmazott pénzügyi kockázatelemzés tárgya az önkormányzat mint tulajdonos által vállalt garanciák vizsgálata is. Ezen költségvetésen kívüli kezességvállalások össze-

ge a 2730 többségi vagy kisebbségi tulajdonú gazdasági társaság esetében a tanulmány szerint 11.4 milliárd forint, ami szinte teljes mértékben a vidéki városoknál jelenik meg. Ez az összeg így talán nagynak tűnik, de ha a kockázatelemzés során más mutatókat is képezünk, akkor látható, hogy már nem olyan veszélyes a helyzet: egy gazdasági társaságra vetítve 9–10 millió forint, egy megyei jogú város átlagában csak 134 millió forint, az egyéb városoknál pedig 26 millió forint a feltételes kötelezettségvállalás összege.

Éppen ezért nem lenne helyes ebből az egy tényből mélyreható következtetéseket levonni és az elmúlt évtized közüzemi szolgáltatásszervezési rendszerét megkérdőjelezni. A gazdasági társasági forma, a szakmai befektetők, valamint a változatos szolgáltatásszervezési és finanszírozási technikák (koncessziók és más public private partnership megoldások) tőkét, know-how-t és hatékonyságjavulást hoztak a helyi vízgazdálkodásban, hulladékkezelésben, távhőellátásban és más településüzemeltetési szolgáltatások terén. A piac megvalósította a szolgáltatások integrációját (például 2600-ról mintegy 140-re csökkent a hulladéklerakók száma). A nagyvárosok településüzemeltetési holdingjai a gazdasági racionalitásra épülnek, bár természetesen a nagy szervezeteknek a tulajdonosi befolyás áttételesebbé válása miatt megvannak a maguk működési kockázatai.

Az utóbbi időszakban megfigyelhető egyes tulajdonú üzemeltető cégek önkormányzati visszavásárlásának is az adott városra jellemző, egyedi okai vannak. Például Pécsen a vízmű látványos „visszafoglalására” többek között azért volt szükség, mert a külföldi kisebbségi tulajdonos az igazgatótanácsban többséggel rendelkezett, a piaci logikából következően kisebb szolgáltatók felvásárlásával, eladósodással terjeszkedő üzletpolitikába kezdett. Ezt a folyamatot a tulajdonos önkormányzat nem tudta ellenőrzése alatta tartani és megelőzni. De ebből nem az következik, hogy a konstrukció rossz,

hanem a többségi tulajdonos befolyása és szabályozási képessége volt gyenge.

Így tehát a mostani költségvetési restriktív időszakban nem az új közmenedzsment rendszerében kialakult szervezeti és finanszírozási megoldások teljes elvetésére, hanem a modellen belüli arányváltásra van szükség. Ez a tanulási folyamat természetes része, amely során most a szabályozási rendszer megerősítésére van szükség. Itt pedig nagyon sok teendő van. Olyan alapkérdésekre sem tudjuk a választ, hogy például pontosan hány vízszolgáltató szervezet van az országban, milyen díjképzési gyakorlatot követnek a közüzemi szektorban az ármegállapító önkormányzatok, milyen módon történik az évi 4,5–5 milliárd forintnyi központi vízdíjtámogatás elosztása. Mindezek pedig fontos információt jelentenének a helyi önkormányzatok számára. A decentralizált szolgáltatási rendszerben a résztvevők egymástól tudnak a legjobban tanulni, egy nyilvános adatokra épülő benchmarking fontos lenne a helyi döntéshozók, a tulajdonosok, a fogyasztók és a cégek vezetői számára is.

FELADAT-FORRÁS EGYENSÚLY

Mindezek a tanulmányban tárgyalt problémák tehát fontosak és önkormányzati szinten jelentős konfliktusokkal terheltek. De ahhoz, hogy a helyi közszolgáltatások egészét érintő megoldásokat be lehessen vezetni, a rendszer más elemeit kell átalakítani. A Magyarországon lezajlott jelentős mértékű decentralizáció következtében az önkormányzati „konfliktuskonténer” valóban megtelt, hiszen a költségvetési visszafogások és a közszektor átalakításának egyes lépései sok problémát helyi szintre utaltak. De a reformok kidolgozásához azt kell megvizsgálni: melyek a lényegi problémák, milyen változások következtek be az önkormányzatiság elmúlt két évtizedében, azaz mi jellemzi a „konténer” fejlődését meghatározó folyamatokat?

Politikai önállóság – szolgáltatásszervezési racionalitás

Az 1990-re kifejlődött helyi önkormányzati intézményi rendszer a helyi autonómiára és a települési politikai önállóságra épült. Az átalakulás folyamatában ezek megkérdőjelezhetetlen értékek voltak, amelyek a többpártrendszerrel és magántulajdonnal együtt az új berendezés alaplemeivé váltak. A széles hatáskörű és jelentős saját bevétellel rendelkező önkormányzatok sokban segítették az átalakulással járó problémák kezelését, a veszteségek csökkentését és a fejlődési lehetőségek kibontakoztatását.

Ez a politikai alapérték azonban részben ütközött a szolgáltatásszervezési racionalitással. A szolgáltatásszervezési formák megválasztásának helyi önállósága a hatékony feladatellátást és a változatos fogyasztói igényekre való eredményes válaszadást segítette. Ez pedig a kisebb döntési egységek és erősebb lakóhelyi befolyás felé vitte el a rendszert. A városba áramlás megakadályozását és a falusi mezőgazdaságban még meglévő lehetőségek kihasználását is segítette a létrejövő kisméretű települési önkormányzatokból álló rendszer. Természetesen a méretgazdaságosság elvére építve szükség volt a nagyobb méretű ellátási rendszerek létrehozására. A racionális üzemméret kialakítását a tervezésben, valamint a humán és közigazgatási szolgáltatások terén az önkormányzati társulások tették lehetővé. A közüzemi-kommunális szektorban pedig ezt a folyamatot a szolgáltatás piacosítása mozgatta.

Ha tehát a politikai logika és a szolgáltatásszervezési gyakorlat összhangját keressük, akkor a két rendszer új egyensúlyát kell megteremteni. Ez nem azt jelenti, hogy az egyik elemet (a politikai autonómiát) meggyengítjük a másik (a szolgáltatási rendszer) javára, hanem sokkal inkább azt, hogy a két rendszerelem belső működési szabályait átalakítjuk. Ez pedig a mai önkormányzati rendszerben a kistérségi és a

középszintű önkormányzati formák továbbfejlesztését teszi szükségessé.

A többcélú kistérségi társulások a helyi önkormányzati költségvetés 2,2 százaléka felett rendelkeznek. Az idejutó állami támogatások felét a közoktatási feladatokra fordítják (16 milliárd), emellett még a szociális alapszolgáltatási feladataikhoz kapnak jelentősebb állami támogatást (4,2 milliárd). Mára ezek az átlagosan 47 ezer fős társulások – a támogatási rendszerből adódóan és a közigazgatási-politikai kényszerek következtében – a helyi közszolgáltatási rendszer stabil elemeivé váltak. Itt előrelépés lehetne a települési szolgáltatások szakmai előírásainak, standardjainak szigorításával a kistérségi társulásban ellátandó feladatokat bővíteni. Ezzel együtt a térségi testületi formákhoz saját bevételeket kellene telepíteni, amire például az iparűzési adó is alkalmas lenne.

A rendszer másik strukturális változásra megérett eleme a megyei önkormányzat. A korábbi régiós önkormányzati elképzelések kidolgozása során is az volt a cél, hogy a középszintű, több megyére kiterjedő feladatellátás megerősödjön és a megyei jogú városok különállása mérséklődjön. Ehhez a megyei önkormányzat állami támogatás függésének csökkentésére van szükség. Ez saját források biztosításával és a helyben maradó megosztott bevételek arányának növelésével, vagy a területi önkormányzatoknak átengedett újfajta adóbevételekkel érhető el.

Saját forrás és költségvetési kiegyenlítés

Az eddigiekből is látható, hogy a feladattelepítés és a finanszírozási rendszer jövője nem választható el egymástól. Együttesen kell keresni arra a kérdésre a választ, hogy egy másfajta struktúrában az új feladatokhoz milyen forrásokra van szükség. Sokféle finanszírozástechnikai megoldás alkalmazható egyféle közszolgáltatási-közigazgatási modellben. Mindeneset-

re a mai önkormányzati pénzügyi rendszert alapvetően kétféle irányban lehet továbbfejleszteni: a helyi, saját bevételi érdekeltséget kell növelni és a kiegyenlítés módszerein kell javítani.

Ma az önkormányzati források 43 százalékát teszik ki a saját folyó és felhalmozási bevételek, ami igen jelentős részarány. Ezen belül a helyi adók és különösen az iparűzési adó (az összes bevétel 15 százaléka) a legfontosabb tétel. Meglepő módon a gazdasági válság – még a szabályozórendszer késleltetési mechanizmusát is figyelembe véve – sem csökkentette jelentősen ezt a saját forrást. A helyi iparűzési adó ennek ellenére elméleti szempontból nem tekinthető jó adónemnek. Az adót fizető vállalkozás általában nem választó, tehát közvetetten sincs hatása az adót megállapító önkormányzat céljaira, működésére. A községi átlaghoz viszonyítva a fajlagos iparűzésiadó-bevétel 2,7-szeres a vidéki városokban, illetve 3,7-szeres a megyei jogú városok átlagában. Azonban éppen az iparűzési adó nagy súlya miatt (2009-ben 472 milliárd forint) nem sikerült ezt a saját bevételi forrást átalakítani.

Az egyik lehetséges alternatívát a helyi érték-alapú ingatlanadó jelentené. Úgy tűnik azonban a többszöri kísérlet ellenére sem sikerül ezt széles körben elterjeszteni Magyarországon. Így a helyi bevételektől való függést csak az adóátengetés mértékének módosításával lehetne erősíteni. Új megosztott adó elsősorban a területi önkormányzatok szintjén a stabil és kiszámítható módon növekvő mértékű áfa lehetne. Általában a helyi önkormányzatoknál pedig a helyben maradó szja-részesedés növelése teremthetne erősebb bevételi érdekeltséget.

Ez azonban másfajta kiegyenlítési politikát igényelne. Ma az elaprózott települési önkormányzati rendszerben a községek átlagos egy főre jutó szja-bevétele és a városok átlaga között jelentős, de nem kezelhetetlen különbség van: a városi átlag 43 százalékkal, a megyei jogú városok átlaga 94 százalékkal magasabb a községékénél. A helyi bevételi kapacitást kiegyen-

lítő támogatás ezt a problémát forráskiegyenlítési mechanizmusával jól kezeli.

Változtatásra sokkal inkább a kiadásokra irányuló jobb kiegyenlítési politika és a hatékonyabb működés ösztönzése érdekében van szükség. Ez a támogatási rendszer belső arányainak módosításával és a központi forráselosztás technikáinak átalakításával érhető el. Mind az ÖNHIKI, mind a normatív állami támogatások elosztásának rendszeréből hiányzik az átlagos, becsült kiadási szint elérését és nem a tényleges, meglévő szolgáltatási kapacitást támogató általános célú állami hozzájárulás.

Ma az ÖNHIKI-s támogatásokhoz településenkénti kiadások és bevételek egyedi számításával lehet hozzájutni. A normatív támogatások (és a normatíván elosztott szja) pedig egyszerűen népességszám-arányosan, vagy pedig az önkormányzat által működtetett intézmény kapacitására vetítve jutnak el a helyi költségvetésbe. Ez utóbbi támogatási forma az intézmény mindenáron történő fenntartásában és nem pedig a szolgáltatás ésszerű megszervezésében teszi érdekeltté az önkormányzatot. Az egyszerű népességszám-arányos forráselosztás pedig figyelmen kívül hagyja az egységköltségekben az egyes települések között meglévő különbségeket.

Ezen a logikán csak úgy lehet változtatni, ha finomítjuk a települési szolgáltatási szükségleteket mérő mutatószámokat. Tehát az egyes feladatok költségeit meghatározó tényezők (korcsoportos népességszám, terület, urbanizációs szint, a településen belüli utak hossza stb.) alapján kerülnek kiszámításra a támogatások. Ezzel megnő az intézményi formák közötti választás szabadsága, és így nőhet a szolgáltatási rendszer hatékonysága. Tovább finomítja ezt a rendszert, kiszámítható lenne az átlagos, standard kiadási szint és ebből levonva a számított bevételi kapacitást, adódna azután a támogatások összege.

A helyi önkormányzati támogatási rendszernek azonban többféle célnak kell megfelelnie:

minimumszolgáltatási szint garantálása, területi kiegyenlítés, gazdálkodási érdekelttség biztosítása. Ennek érdekében a különböző állami hozzájárulás és átengedett adóbevétel-megosztási módszereknek egymást kiegészítve kell működniük. A változásokat csak fokozatosan, a források belső arányainak módosításával lehet bevezetni.

HOGYAN CSINÁLJUNK REFORMOT?

A két évtizede alapjaiban változatlan önkormányzati rendszer modernizálására az elmúlt években már sokféle javaslat született. Ezek a szakmai és politikai elképzelések azonban egyáltalán nem foglalkoztak a reformok megvalósítási módszereivel, a szakmapolitikai javaslatok előkészítésének és bevezetésének programjával. Talán éppen ezért nem is voltak sikeresek. Itt ugyanis többféle probléma is érzékelhető.

Először is megszűntek azok, az alkalmazott kutatásokkal és döntés-előkészítéssel foglalkozó állami kutatóintézmények, amelyek akár a közpénzügyekkel, akár a közigazgatás továbbfejlesztésével foglalkoznának. Természetesen más szervezetek részben betöltik ezt az űrt, de talán a kormány közpénzügyi reformjait mégsem az Állami Számvevőszék háttérintézetének kellene kidolgoznia, vagy nem a regionális kutatás akadémiai intézeteinek kellene elsősorban a közigazgatás korszerűsítés feladatait felvállalnia. Korábban mindkét területen megvoltak a minisztériumok kapacitáisait kiegészítő kutatófejlesztő intézetek. A piaci tanácsadó szervezetek sokat tudnak ebben a munkában segíteni, de a reformok intézményi folytonosságát nem biztosítják és így valószínűleg nem a leghatékonyabb megoldást jelentik.

Részben a szakmai műhelyek hiányával is összefügg, hogy nem alakult ki a nyilvános költségvetési információk rendszere. Ma az önkormányzati pénzügyi modellezéshez szükséges adatokhoz csak egyedi engedéllyel lehet

hozzáférni, és az információkért fizetni kell. Miközben ezek közérdekű adatok, amelyeket kezelhető (elektronikus) formában közzé kellene tenni. Így lehet csak tesztelni a különböző szakmai javaslatokat. Ez pedig sokat segítene a kormányzati politikák kidolgozása során.

Végül a kutatói kapacitás és az információkhoz való hozzáférés mellett a reformok előkészítésének harmadik fontos eleme a megrendelő

megléte. Ez persze elsősorban a politikai szándékoktól függ, de nehezíti a kormányzati szándékok megfogalmazását az intézményi felelősség bizonytalansága. Korábbiakban a minisztériumok között (PM-ÖM-ágazatok), illetve a kormányon belül (programok és minisztériumok) megoszlott és gyakran változott a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatási rendszer modernizációjáért viselt felelősség.

Az ÁSZKUT és a BCE Versenyképesség Kutató Központ kutatása

A KUTATÁSI EREDMÉNYEK HÁTTERE

Az Állami Számvevőszék Kutató Intézete és a Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központja 2005 végén kezdett együttműködni a közszféra és a gazdaság versenyképessége kapcsolatának kutatása céljából. A kutatást két szakaszra terveztük.

▶ Az első szakaszban, 2006–2007 között az irodalomfeltárást és a koncepcióalkotást végeztük el. Ezeknek a kutatásoknak az eredményéről, a 10 kutató közreműködésével 2007-ben megjelent *Báger Gusztáv – Czakó Erzsébet* (2007) szerkesztette kötet nyújt áttekintést.

▶ A második fázisban, 2007–2009 között kutatásaink célja a hazai empirikus kutatások alapján annak feltárása volt, hogy a hazai közszféra és a gazdaság versenyképessége között milyen érintkezési pontok, kapcsolódások és egymásra hatások azonosíthatók, és ezek milyen tanulságokkal szolgálnak a gazdasági szféra versenyképességének előmozdítására. Célul tűztük ki azt is, hogy kutatásaink eredményeként ajánlásokat és javaslatokat fogalmazzunk meg. E kötet [Báger – Czakó (szerk.) 2010] foglalja össze ennek a szakasznak a kutatási eredményeit. A kutatásban a kötet szerzőivel együtt 12 kutató vett részt.

A KÖTET FELÉPÍTÉSE

A tanulmánykötetben úgy igyekeztünk szerteágazó kutatásaink eredményeit bemutatni, hogy azok a szűkebb és tágabb szakmai közvélemény számára élvezetesekek legyenek, azonban tudományos szempontból is megállják a helyüket. A tanulmányok azonos szerkezetben szerepelnek a kötetben. Elsőként bemutatjuk a témakörök módszertani hátterét, amivel az eredmények érvényességi hatókörét szerettük volna érzékeltetni. Ezt követően az empirikus kutatás eredményeit ismertetjük. Ennek során elsősorban a hazai publikációkban újdonságnak számító megállapításainkat emeltük ki. Végül a főbb következtetéseket, ajánlásainkat és javaslatainkat fogalmazzuk meg, ahol arra törekedtünk, hogy az eredményekkel konzisztens és a közpolitikai eszközök formálói számára releváns üzeneteinket fogalmazzuk meg.

A KÖTET TANULMÁNYAI

① Az első tanulmányban Báger Gusztáv és Kovács Árpád az IMD és a WEF nemzetközi versenyképességi rangsorainak makrogazdasági tényezőiből indul ki és bemutatják ezek alakulását az elmúlt években. A kibontakozó kép

mellett értékelik az ÁSZ és az ÁSZ Kutató Intézete elemzéseiből kiolvasható tendenciákat, majd pedig egy felmérés alapján értékelést mutatnak be a hazai közpolitikai eszközök alakulásáról.

2 A kötet második tanulmánya, *Chikán Attila* és *Losonci Dávid* munkája a közszférát a vállalati versenyképesség szempontjából szegmensekre bontottan vizsgálja. A szerzők igyekeztek mindegyik, a vállalatok versenyképessége szempontjából az irodalom és szakmai közvélekedés alapján releváns kérdéskört áttekinteni.

3 A harmadik tanulmányban Czákó Erzsébet hazai statisztikai adatsorokra építve vizsgálta a különböző méretű vállalatok teljesítményjellemzőit. A kutatás eredményei alapján foglalta össze, hogy az élenjáró nemzetközi gyakorlat tapasztalatai szerint milyen közpolitikai eszközök mely vállalatcsoport milyen teljesítményére alkalmazhatók.

4 A negyedik tanulmány Báger Gusztáv kutatási eredményei alapján azt mutatja be, hogy a közszféra egyik intézményének, az önkormányzatoknak a munkatársai milyen kompetenciákkal rendelkeznek, mit tartanak fontosnak, és ezek mennyiben találkoznak az ügyfelek elvárásaival.

5 A tanulmánykötet ötödik munkája a civilszférával foglalkozik. *Jenei György* és *Kuti Éva* által végzett kutatás számos előremutató fejleményt, ellentmondást és dilemmát vázol fel a civilszféra szervezeteinek működésében. A szerzők a nemzetközi irodalom és a hazai helyzet alapján számos megszívlelendő és megvalósítható javaslatot tesznek a civilszféra fejlesztésére.

6 A kötet hatodik tanulmányában Báger Gusztáv és *Pulay Gyula* a kutatás azon tanulságait és eredményeit szintetizálja és fogalmazza meg közpolitikai ajánlások formájában, amelyeket a közszféra intézményei és szervezetei számára a legtanulságosabbnak tekintünk.

A KUTATÁS ÉS A TANULMÁNYKÖTET NÉHÁNY FŐBB KÖVETKEZTETÉSE

Felmerül, hogy az immár ötéves kutatási program lezárásaként milyen átfogó tanulságok fogalmazhatók meg, mivel tudunk hozzájárulni a hazai szakmai és tudományos közélet fejleményeihez?

► Elsőként a gazdaság és a közszféra különböző területeinek *kutatói között folytatott tényleges és virtuális párbeszédet emeljük ki*. Ennek során élesebben körvonalazódtak a szakterületek lehetőségei és korlátai mind a tématerület, mind pedig a problémák megközelítéseinek eltérései nyomán. Úgy gondoljuk, hogy ez az interdiszciplináris kutatások egyik fontos jellemzője, a gazdaság és közszféra jobbitó formálása kapcsán pedig ezek ismerete elengedhetetlen.

► A nemzetközi és hazai szakirodalom feldolgozása és az empirikus kutatások lehetőséget adtak arra, hogy *szembesítsük egymással a fejlett piacgazdaságok és demokráciák gyakorlatát a sajátunkkal*, és felvessük az eltérések lehetséges okait is. Érdekes volt számunkra, hogy a hazai empirikus kutatások alapján kirajzolódott: *a vállalati, a civilszférát és a közszférát is egészében fejlődés jellemezte az elmúlt 20 évben*. E fejlődés „szervesnek” nevezhető, amennyiben folyamatosan változó nemzetközi és hazai politikai és gazdasági körülmények közepette ment végbe – és az érintett szervezetek *magatartását a sokoldalú alkalmazkodás jellemezte*. Úgy véljük, miközben figyelemre méltók ezek az eredmények, korántsem lehetünk velük elégedettek – ez számos helyen meg is jelenik a tanulmányokban.

► A továbblépéshez, a gazdaság versenyképességének előmozdításához *tudatosabban felvállalt és megvalósított hosszabb távú célokra* van szükség – erre fogadókészség is és együttműködési készség is mutatkozik a vállalati és a civilszférában, területei pedig már mozaikként kirajzolódtak.

▶ Kutatásunk és kötetünk számos jelenséget vett górcső alá, s bízunk abban, hogy a *hatható kezeléshez is kiinduló alapot ad*.

▶ Kutatókként úgy látjuk, hogy a hazai gyakorlatra vonatkozó *empirikus kutatások további folytatása nélkülözhetetlen* – számos olyan jelenséget is körvonalaztunk, amelyeket érzékelünk, ám nem ismerünk és nem értünk eléggé. E jelenségek hathatós kezelése a mélyebb megismerésük és megértésük nélkül kétséges.

Az ajánlások és javaslatok egy része nem új, sokszor, számos kutató és szakember megfogalmazta már őket – érdemes lenne ezeket az érintett döntéshozóknak alaposan megszívelni.

Ugyanakkor az ajánlások és javaslatok egy része ilyen formában és ilyen markánsan talán nem került még megfogalmazásra – a kutatási eredményeink alapján ezeket szakmai vitára és további kutatásokkal történő verifikálásra ajánljuk.

IRODALOM

BÁGER G. – CZAKÓ E. (szerk.) (2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége, tanulmány, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest*

BÁGER G. – CZAKÓ E. (szerk.) (2010): A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok, tanulmány, *Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest*

Kovács Árpád

A versenyképesség javításának lehetőségei – ahogy az Állami Számvevőszéknél láttuk

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) nem végzett kifejezetten versenyképességi vizsgálatot, de az államháztartási rendszer működésével foglalkozó több száz jelentése sok olyan témakört érintett, amelyek szoros kapcsolatban állnak a versenyképesség javításával, annak feltételeivel. Emellett az ÁSZ munkatársai kutatói tevékenységükben, illetve az ÁSZ Kutató Intézete (ÁSZKUT) szintén gyakran elemeztek a versenyképesség témakörét. E gazdag tárházból most a nemzetközi összehasonlító elemzések alapján azonosított versenyképességi problémákhoz

- az államháztartás helyzetéhez,
- az adózáshoz,
- az oktatáshoz és képzéshez,
- a kutatásfejlesztéshez, valamint
- a politikai-kormányzati tevékenységhez kapcsolódva foglaljuk össze röviden az ország versenyképességének javítását segítő javaslatainkat.

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FENNTARTHATÓSÁGÁNAK ERŐSÍTÉSE

Az államháztartás működésének főbb problémái és a kitörés irányai

Az államháztartás működésének pénzügyi-finanszírozási adottságai, noha maguk is visszahatóan befolyásolják az állam, a kormányzás ér-

ték- és célrendszereit, a finanszírozás alakulása mégis inkább ezeknek a célrendszereknek, az ebből következő feladatoknak alárendelt, a „mit és miért” következménye. A külső (a környezet, az alkalmazkodási kényszerek és minták, az orientáció) és a belső (mozgósítható reálgazdasági, intézményi alapok, társadalmi-adaptációs készség) feltételrendszer, mint kettős meghatározottság alakította az államháztartás működését, pályáját az elmúlt 20 évben. Az átmeneti gazdaságokban és társadalmakban, mint Magyarországon is, a konszolidáció és a kibontakozás fokozottabban függ a célratörő érdekharmónizációtól és az értékteremtő felelősségvállalástól, mint a fejlettebb európai országokban. Magyarországon a biztonságos államszervezeti működésre és a szolgáltatások modernizációs lehetőségeire ható külső és belső meghatározottságok a rendszerváltástól távolodva ellentmondásosan alakultak, és eredőjüket tekintve inkább visszahúzóak voltak. Ez igen kedvezőtlenül hatott az államháztartás szabályozásának stabilitására, a finanszírozás kiszámíthatóságára, a társadalmi ellátások normatív vagy úgynevezett szociális – rászorultság alapján történő – szervezésének távlatosságára, sőt akár a reálgazdasági növekedést hozó versenyképességi pályaválasztás esélyeire. A túlköltekező időszakokat csak nagy késésekkel és rövid időre, következtlenül váltották konszolidációs – inkább

„kényszerstabilizációs” nevezhető – szakaszok. A modernizációs kísérletek csak rész eredményeket hoztak. A legutóbbi időszakig alapvetően változatlan maradt az államháztartásnak még a rendszerváltozás előtt kialakult, megmerevedett, külső források bevonásával is csak mind gyengébb hatékonysággal működésben tartható rendszere. Bár eredményeket értünk el a szabályozottabb gazdálkodásban, az „üzemgazdasági” megoldásokban azonban itt is maradtak kihasználatlan tartalékok, *s a rendszer képtelen volt a hatékony működésre.* Az államháztartás-finanszírozási gondok, a teljesítményhiányok csak következmények.

Itt kell említést tennünk a magyar társadalom adaptációs potenciáljáról. A különböző reálgazdasági, államháztartási, pénzügyi elképzelések rövid és hosszabb távlatú harmóniája megteremtésének gyakorlati – például időbeli-megvalósítási, társadalmi-fogadtatásbeli, markáns érdekütközésbeli – korlátjainak és a szükséges modernizációs programoknak, reformlépéseknek természetesen nem a modellezett, hanem a valóságos körülményeik között kell érvényre jutniuk. Az értékválságon és az 1989-ig terjedő időszakban lejátszódott „személyi belesimulás” megítéléséhez visszavezethető politikai polarizálódáson túl a társadalmat további számos, igen súlyos érdekütközés terheli. Ezeket évek óta képtelen a magyar közpolitika oldani, sőt ezek egyre inkább mélyülnek. Ilyen a harmonikus és célirányos cselekvés alapjait is veszélyeztető szembenállás: a merőben más cél- és érdekrendszer érvényesülése az aktív és inaktív társadalmi csoportok között; továbbá a leszakadás kockázatával szembenézők és a már leszakadtak; a munkaadók és a munkavállalók; a közszolgálatban és a reálgazdaságban dolgozók; valamint a „szegényebbek és a gazdagabbak” között. E törésvonalak, árkok a válság terheinek elosztása miatt tovább mélyülnek. *Bogár László, Jenei György, Laki László, Stumpf István* és mások tanulmányainak alap gondolatait! figyelembe véve megjegyezzük, hogy ezek

a tisztán emocionális alapon vagy a rossz tapasztalatok, tévedések terhei alapján természetesen kialakult, sokszor egymást kioltó, bénító, racionalitást felülíró szemléleti beállítódások, attitűdök jelentik azt a társadalmi valószínűsítést, amely jelentős mértékben korlátoz minden változtatásra irányuló cselekvést.

Napjaink bizalmatlan és sok tekintetben jogosan csalódott társadalmi légköre, a liberális, a konzervatív és a szociális értékek dogmákká merevedett szembeállításának igen jelentős mértékben visszahúzóan befolyásolja még a más körülmények között viszonylag könnyen harmonizálható lépéseknek is a megvalósíthatósági esélyeit. A töredezett társadalmi szerkezetben, a politikai megosztottságban a változtatásoknak további korlátjai is vannak. Például az, hogy a társadalmi vívmánynak tartott vagy néha csak annak vélt értékek és vele a finanszírozási kötelezettségek az Alkotmányban, a „két-harmados” törvényekben különös védelmet élveznek, függetlenül attól, hogy az adott, törvényben szabályozott megoldásnál vannak szociálisan igazságosabbak, technikai-szervezési szempontból modernebbek, finanszírozhatóbbak vagy sem. A magyar társadalom – a 20 éves átmenet ellenére – mind ez ideig tudatilag nagyon nehezen fogadja el, hogy a piaci hatalom igazgatási hatalommá válik, s hogy a politikai igazgatási hatalmat is át lehet váltani gazdasági hatalommá. Mindez a cselekvésnek kettős korlátot emel. A fogadó társadalmi közeg visszautasító realitását adja mindazok számára, aki akár politikusként, akár pénzügyi-gazdasági szakemberként bármit is tenni szeretnének.

A közpolitika ellentmondásossága miatt az állam képtelen a proaktív cselekvésre, magatartása jó esetben is csak reaktív, az EU vagy a különböző társadalmi érdekhordozók igényeihez igazodó, sodródó volt. *A kialakult kényszerpályáról történő kitörés olyan, egymással is kölcsönhatásban lévő társadalmi kiadások, szociális transzferek megváltoztatását igényli,* amelyeket az alkotmányos alapjogok újragondolása

(nyugdíj, egészségügy, oktatás és az állam által vállalt más feladatok), új társadalmi-politikai kompromisszumok tető alá hozása (területi igazgatás, önkormányzatiság, az állami szerep újrafogalmazása, az állam „újrajáépítése”) nélkül nem lehet megoldani. A közmegegyezés hiánya ma akadályozza a stabil és hosszabb távon érvényesülő programok megalkotását, miközben nyilvánvalóan nem tartható fenn, hogy jóval többet költünk, mint amennyi bevételt realizálni tudunk, hiszen a nagy közösségi, társadalmi ellátórendszerek így is teljesítőképességük határára értek el. Ennek a gyakorlatnak és az azt kiváltó okoknak a megváltoztatása új megközelítést, valóságos közmegegyezést igényel, aminek alapján az államháztartás nem fékezője, hanem lendítője a reálgazdaság teljesítményének.

Ezek szakmai garanciái között meghatározó jelentőségű lehet a költségvetési felelősségi keretrendszer, azaz a szabályalapú fiskális politika következetes érvényre juttatása és emellett a korszerű programköltségvetés fokozatos bevezetése, a legszélesebb körben történő alkalmazása. A költségvetési rendszer megújításának és mű-

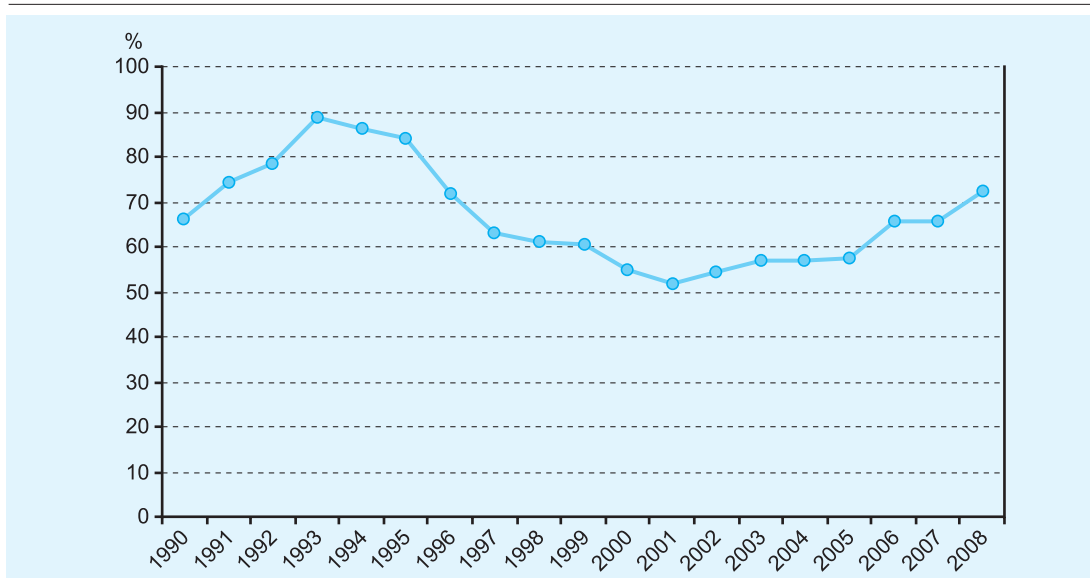
ködésének támogatásában a pénzügyi ellenőrzésnek is új horizontja és lehetőségei nyílnának meg. Ezek a változások minden bizonnyal segítenének meghaladni, „felülírni” azokat a bizalomhiányra és az eltelt közel 20 év szakmai hibáira is visszavezethető kényszereket, amelyek ma a költségvetés és a zárszámadás erőltetett ütemű elkészítéséhez és kontrolljához kapcsolódnak.

Magyarországot egy parttalan túlköltekezés utáni költségvetési stabilizációs program közepén érte a válság. A 2002–2006. években kialakult súlyos államháztartási hiány és az ennek nyomán ismét magas szintre ugró államadósság és adósságszolgálat (lásd 1. és 2. ábra) nem teszi lehetővé az anticiklikus gazdaságpolitika folytatását.

Rövid távon a költségvetési kiadásokat kell a drámaian csökkenő bevételekhez igazítani, majd pedig strukturális reformok végrehajtásával lehet gazdasági növekedést serkentő lépéseket tenni. Mindkét feladat az állami kiadások, az állami intézmények, sőt az állam szerepének felülvizsgálatát követeli meg. A jövő alapkérdése az, ho-

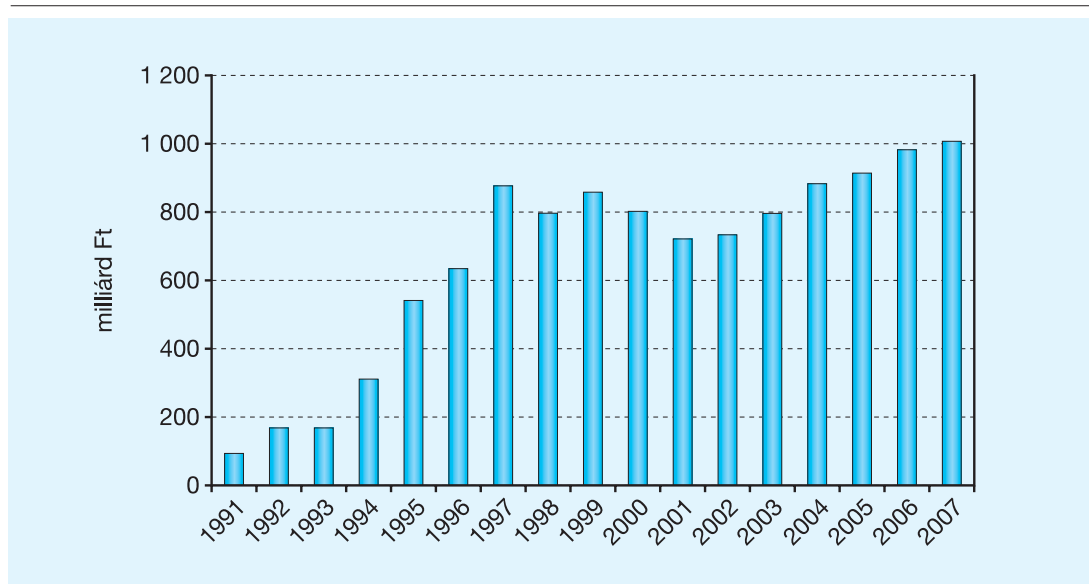
1. ábra

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BRUTTÓ ADÓSSÁGA A GDP SZÁZALÉKÁBAN



Forrás: Pénzügyminisztérium

ADÓSSÁGSZOLGÁLATI KIADÁSOK



Forrás: Pénzügyminisztérium

gyan sikerül kibontakoztatni a költségvetés pozícióját is befolyásoló strukturális reformokat, mindenekelőtt a nagy közösségi ellátórendszerek, így a nyugdíjrendszer, az egészségügy, valamint az oktatás modernizálását, és felgyorsítani az EU-forrásokra támaszkodó, versenyképességet erősítő fejlesztéseket, hozzáigazítva ezekhez a közigazgatás, ezen belül az önkormányzati rendszer, illetve a régiók reformléptékű korszerűsítését. A fenntartható fejlődés és a finanszírozható növekedés érdekében alapvető, tovább nem halogatható változásokra és olyan alkalmazkodásra van szükség, amely nemcsak megfelel a szociális piacgazdaság alapelveinek, hanem a reálgazdasági teljesítményeket is segítve, finanszírozható társadalmi ellátásokat vállal. A kialakult helyzet társadalmi, közpolitikai, gazdasági teljesítménybeli s nem mellékesen finanszírozási okai egyben önmaguk okozatai is. Ilyen körülmények között *a magyar gazdaságpolitikának több – sok tekintetben egymást kiegészítő – prioritással, alapvető feladattal kell megbirkóznia*. Megőrizve az újabb keletű stabilizáció, konszolidáció eddigi eredményeit,

hatásos válságkezeléssel kell menedzselni a pénzügyi feszültségek és a recesszió következményeit, elejét véve a további pénzügyi és valutakrisisnek, egyidejűleg csillapítani a munkanélküliség növekedését, egyúttal javítani a gazdasági szereplők likviditását és hitelképességét. Mindezek mellett minél előbb *strukturális reformokkal* kell (kellett volna már jóval korábban) megteremteni a kiútkeresés lehetőségeit, a fenntartható és finanszírozható növekedés és fejlődés feltételeit, esélyeit.

E választás ma, a rendkívül megosztott, a betarthatatlan jóléti ígéretek nyomán bizalmát veszített, az új iránt csekély befogadóképességgel bíró magyar társadalom napi érdekeivel sokszor szemben haladva különösen nehéz. *A vita tárgya a restriktív lépések mértéke*, hiszen korábban az adózás, a társadalombiztosítási járulékok világában, a nyugdíjak, bérek területén ezekkel nemcsak ellentétes ígéretek, hanem markáns, konkrét lépések történtek. Az adott helyzetben természetszerű, hogy a megfelelő anyagi források nélkül megkezdett, egymást kizáró törekvéseket hordozó, teljesítményhez

nem kötött juttatásokat nyújtó, az elavult ellátórendszerek átalakítását csak ígérő forgatókönyv megtett (és a meg nem tett) lépéseinek „visszacsapása” az új pályára álló cselekvés első, legérzékenyebb szakaszában jelentkezik. Egyidejűleg hozza mindazokat, a sokszor közbizalomvesztésben megnyilvánuló feszültségeket, amelyek egyébként egyik vagy másik domináns értékváltsáshoz tartoznának.

A közpénzügyi rendszer megújítása, mint egy lehetséges kitörési pont

A számvevőszéki ellenőrzések visszatérően azt voltak kénytelenek konstatálni, hogy a sürgető szerkezeti reformok, az adórendszer és a nagy közösségi ellátórendszerek megújítása elmarad, s helyettük – több-kevesebb sikerrel – rendszerint csak takarékosági, megszorító jellegű intézkedésekre került (kerül) sor. Ezt felvetették a nemzetközi szervezetek és az EU illetékes körei is. Költségvetési rendszerünk áttekintése kapcsán az OECD és más nemzetközi szervezetek szakértői is hangsúlyozták, hogy hiányoznak nálunk a költségvetési fegyelem világos szabályai, nem érvényesülnek a költségvetésben kiadási plafonok. Ennek okait tekintve érdemes a magyar társadalom már jelzett új iránti fogékonysága – *belső meghatározottságokat jelentő adaptációs potenciálja – után a külső meghatározottságról is szót ejteni.*²

Ha abból indulunk ki, hogy elméletileg az állam feladatvállalásának terjedelme és az erre elköltendő pénz – a gazdaság teljesítménye – határozza meg államháztartás működtetésének feltételrendszerét, akkor a külső meghatározottságai között mindenekelőtt a tervgazdálkodásról a piacgazdaságra történő áttérés külső, kiemelten a privatizáció súlypontjai hozta reálgazdasági determinációkat, továbbá az ország európai uniós csatlakozás alkalmazkodási célrendszerét, majd a csatlakozás következményeit és végül a globalizáció hatásait kell kiemelni.

Az államháztartás jelentős szegmenseiben, az *európai uniós alkalmazkodás előrevívő kényszerrel jelentett.* Ennek köszönhetően számos területen, a fejlesztésekben, az ellenőrzési kultúra, a pályáztatás, a forráshoz jutás lehetőségeiben, és nem utolsósorban a regionális gondolkodásnak, a szemléletformálásnak tulajdoníthatóan jelentős modernizációs változások következtek be. Az egyenleg még akkor is pozitív, ha olyan területeken, mint a pályáztatás, a közbeszerzés, a fejlesztések allokálása és irányultsága (nem ott és nem az épült, amire szükség volt, hanem amire éppen pénz került) nehézkes és esetenként kontraproduktív volt.

Ezek mellett az összességében így is *kedvező* hatások mellett azonban tagadhatatlanul az is érvényesült, hogy az új, *európai, illetve tengerentúli* partnerek gondolkodása és az általuk követett megoldások eltérő, megosztott volt az állam feladafelfogását, gazdaságvezérlési szerepét illetően. A modernizációs célok meghatározásában, a *mintaválasztásban* a felkészületlen és alkalmazkodási képességbeli hiányosságokkal terhelt, de ugyanakkor „*eminensi*” ambíciókkal terhelt magyar közpolitika-formálók számára ez már a rendszerváltozás megelőzően is orientációs zavart, bizonytalanságot okozott, ami nemhogy csökkent, hanem az ezredfordulót követően növekedett.

A rendszerváltó Magyarország politikaformálói, de széles társadalmi rétegei számára is a *közvetlen mintákat*, az állam által vállalt és működtetett *jóléti ellátások közelítésének igényét*, s az általa adott meghatározottságokat az európai integráció és az általa képviselt „*szociális piacgazdaság*”³ érték- és érderendszer adta. Ennek gyakorlati érvényesüléseként kötelező alkalmazkodási szabály- és intézményrendszer (acquis communautaire), az uniós támogatási rendszer (előcsatlakozási, kohéziós, felzárkóztatási források), s az így is befolyásolt fejlesztéspolitika érvényesült. Következésként növekvő, külső – kedvező – pénzügyi determináció jelent meg az államháztartás fejlesztési

forrástervezésében és a felhasználásban, beleértve az adó- és támogatáspolitikát is. Ugyanakkor a társadalmi szolgáltatások (elsősorban a szociálpolitika, egészségügyi és a nyugellátások területén) ezt az egyértelmű mintakövetést nem mondhatjuk el. Ennek részben oka az, hogy az egységesülő, egypólusúvá váló világ fő ereje, az USA ebben az időszakban tér le a keynesi útról. Az innen közvetített úgynevezett „mainstream” minták, amelyek az „éjjeliőr állam” hatékonyságát, a *társadalmi szolgáltatások piacosításának előnyeit*, az *állampolgári öngondoskodást* hirdették a politikai-gazdasági elit egy közpolitikai döntéshozó szegmensére számára, ami mint a főáramlatba való becsatlakozás kulcsa központi dogmává vált. Következésképpen e két, csak részben harmonizálható *importált alkalmazkodási* minta, az európai vagy az angolszász út követésében mutatkozó bizonytalankodás az állami feladatellátásra, a közösségi szolgáltatások modernizációs törekvéseire – és ezáltal a forrásallokációjára nézve – cikcakkokat vagy inkább cselekvési bűnültséget okozott. Mindez nemcsak a politikai váltógazdálkodás során, hanem a kormányzati nyílt vagy rejtett kormányzati koalíciók súlypont-át-helyeződésének tulajdoníthatóan is hullámzott. Kizárta a szolgáltatási reformok, sőt az üzemgazdasági szintű ellátáskorszerűsítések megvalósítását, mert főbb kereteiben elmaradt annak meghatározása, hogy a magyar állam milyen közösségi szolgáltatásokat vállal, a fejlődés érdekében milyen cselekvési scénáriót választ.

Mindezek mellett erőteljes hatása volt annak, hogy a szakmai és később pénzügyi befektetők a *privatizáció és a zöldmezős fejlesztések során milyen mintákat közvetítettek*. Igényrendszerük, vállalkozási kultúrájuk, növekvő gazdasági jelenlétük, valamint érdek- és feltételrendszerük⁴ egyre erőteljesebben hozta felszínre az államháztartási forrásokból finanszírozott intézményrendszer lassú és bizonytalan alkalmazkodását, a gazdaságszervezés, szabályalkotás, akaratérvényesítés gyengeségeit. Az államháztartá-

si modernizáció és az azzal járó kockázatok nem hagyják érintetlenül a pénzügyi ellenőrzést sem. Új igényeket támasztanak irányában, s odavezetnek, hogy ma már a számvevőszéki ellenőrzés alapvető tartalma és célja lett a közfinanszírozás biztonságának szolgálata és erősítése. Éppen ennek az igénynek, az ezzel kapcsolatos szakmai elkötelezettségnek és felelőségnek tulajdonítható a számvevőszéki ellenőrzés világszerte megnyilvánuló tartalmi gazdagodása és felértékelődése.

Ilyen elvektől és céloktól vezérelve állította össze az ÁSZ – Kutató Intézete közreműködésével – a közpénzügyi szabályozás megújítására irányuló javaslatait, amelyeket *A közpénzügyi szabályozás tézisei címen 2007 áprilisában benyújtott az Országgyűléshez*. A tézisek betöltötték rendeltetésüket. Az Országgyűlés az ÁSZ 2006. évi tevékenységéről szóló jelentésének elfogadása kapcsán határozatban rögzítette: szükségesnek tartja a közpénzügyek átfogó újraszabályozását, amelyet a kormány az ÁSZ által készített tézisek alapulvételével készítsen elő.

A tézisek kialakításakor figyelmet fordítottunk arra is, hogy a költségvetési rendszer anomáliái egyáltalán nem speciálisan magyar jelenségek. Azok az elmúlt évtizedekben egy sor feltörekvő, valamint fejlett országban is felszínre kerültek. Mindenhol arra a következtetésre jutottak és – a helyi adottságokhoz igazodóan – annak alapján cselekedtek, hogy a költségvetési fegyelem és a makrogazdasági stabilizáció egymást erősítve képezhetnek megfelelő alapot a finanszírozható gazdasági növekedéshez, a fenntartható fejlődéshez. A tézisek is ilyen alapállásból készültek és az átfogó szemléletnek megfelelően nemcsak a szabályalapú, valamint a programköltségvetés alkalmazására tesznek javaslatot, hanem arra is, hogy lehetőleg *átfogó és komplex módon kell megújítani a költségvetési rendszert* és a közpénzügyek egészében gondolkodva, a társadalmi vonzatokra figyelemmel célszerű tisztázni az állam lehető-

ségeit és teendőit a közsféra működtetésében. A kibontakozást, a kitörést – felfogásunk szerint – azzal is célszerű előmozdítani, hogy a közpénzügyek legfontosabb pillérei, regulatóriai alkotmányos szintre emelkedjenek.

A tézisek kimunkálása során nem pusztán a szabályozással kapcsolatos megoldásokat kellett átgondolni, hanem azt is, hogy a Maastrichti Szerződésnek, valamint a Stabilitási és Növekedési Paktumnak a költségvetési hiányra, valamint az államadósság mértékére vonatkozó előírásai kemény követelményeket támasztanak a költségvetés korszerű szerkezetével szemben.

A vázolt összefüggésekre figyelemmel a „tézisek” a közszeaktor reformját, a közpénzügyek korszerű szabályozását tekintik kulcskérdésnek, aminek megoldását nemzetközileg elfogadott, hazai politikai konszenzussal megerősített elvekre kell megalapozni. A szabályozás sarokköve az állam feladatainak meghatározása. Olyan szabályozásra van szükség, ami átfogja a közpénzzel gazdálkodók, a közpénzügyi gazdálkodás teljes körét; az államháztartás központi és helyi szintjét különíti el, biztosítja az Országgyűlés költségvetési jogának gyakorlását és a végrehajtó hatalom felelősségét, érvényre juttatja a fenntarthatóságot és az egyensúlyt. Az új, korszerű szabályozásnak támogatnia kell a közpénzek beszedésének és felhasználásának átláthatóságát, az „értéket a pénzért” elv dominanciáját. Az új szabályozás keretein belül „helyére kerül” a vezetés-belső irányítás, valamint a (pénzügyi) ellenőrzés.

A számvevőszéki tézisek a szabályozandó területeket *öt tárgykörbe* csoportosították:

- a költségvetés egyensúlyi kérdéseinek szabályozása, a költségvetési felelősség rendszere;
- a költségvetés-készítés és a zárszámadás;
- az információgazdálkodás és a közpénzügyi menedzsment;
- az úgynevezett státuszkérdések;
- a közvagyonnal történő gazdálkodás.

A tézisekben jelezték, hogy e témákat lehet egyszerre, egy komplex törvényben rendezni, de mivel a megoldandó problémák száma nagy és a közgazdasági, illetve jogi kidolgozottságuk még nem teljes, ezért megvalósítható a részenkénti szabályozás is.

A kormány az utóbbi megoldást választotta. Először elkészítette az állami vagyonnal való gazdálkodás újraszabályozását, és ezt az Országgyűlés 2007 őszén elfogadta. Ezzel egy időben kezdődött meg a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló, úgynevezett státusztörvény kidolgozása, amely 2009. január 1-jén lépett hatályba.⁵

A túlköltekező és konszolidációs szakaszok „fiskális alkoholizmusa” után az önkorlátozó fiskális szabályok megalkotására is sor került 2008-ban. *A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvényben* (az úgynevezett „költségvetési-plafon” törvényben) a kevésbé szokványos technikai megoldásokkal megtalálhatók mindazok az elemek, amelyeket más országok már sikerrel alkalmaztak. A jogszabály bevezet bizonyos, a kiadások elszabadulásának gátat szabó, úgynevezett „plafonszabályt”, részletes számítási rendelkezésekkel és – a Költségvetési Tanács által – intézményi biztosítékokkal igyekszik elérni, hogy a költségvetési, illetve a költségvetésre kiható egyéb törvények csak elemzések, prognózisok, hatásvizsgálatok elkészítése után legyenek tárgyalhatók és elfogadhatók.

Téziseink jelezték: célszerű lenne, ha a szabályozás összességében nemcsak korszerűsödne, de áttekinthetőbbé is válna. Ez azonban nem teljesen valósult meg, mert a felsorolt témablokkok – valamint a vagyontörvény és az úgynevezett státusztörvény – *meghagyják háttér- vagy mellérendelt szabályozásként az államháztartási törvényt*, s így egy-egy tárgykör kapcsán továbbra is több törvényt kell egyidejűleg alkalmazni.

A törvény meghatározza a zárszámadás tartalmát, jogi jellegét, és a költségvetési terve-

zéshez hasonló elveket ír elő az elkészítéséhez. Az egyik legjelentősebb szabályozási hiányosságot azonban éppen itt találjuk. A költségvetés bevételi oldalán egyértelműen, a dolog természetéből adódóan kialakult a felelősségi viszonyok részletes szabályozása. A közteher-viselési kötelezettségnek nem vagy nem pontosan, illetve nem határidőben eleget tevő természetes és jogi személyeket sokféle büntetés sújtja. A kiadási oldal kezelése, a *költségvetési kiadások előirányzatainak túllépése* azonban más tartalmú és természetű tény, jelenség, aminek kordában tartására nemcsak a tervezés menetében lehet és kell korlátokat beiktatni – erre szolgál a szabályalapú költségvetésrendszer –, hanem szükséges lenne a nem indokolható, jelentős mértékű kiadástúllépésekhez a jogi konzekvenciáknak az eddiginél differenciáltabb módon való hozzárendelése. Így kerülhetne összhangba a törvény tartalma a címevel: a költségvetési felelősség szabályozásával.

Az ÁSZ azt is javasolta, hogy az új közpénzügyi szabályozás *az államháztartás két szintjét* – a közpénzügyi és a helyi szintet – különítse el az államháztartás mai szabályozása által definiált négy alrendszerre (központi költségvetés, társadalombiztosítási alapok, elkülönített állami pénzalapok, önkormányzati költségvetések) helyett. Az elfogadott törvény tartalma alapvetően megfelel a tézisekben foglaltaknak, de részleteiben csak a központi szintet szabályozza. Hiányzik a két szint pénzügyi kapcsolatainak rendezése is.

Összességében elmondható, hogy számos érték található az elfogadott törvényben, az ÁSZ téziseiben lefektetett kritériumok többsége érvényesül. *Szükséges azonban, hogy a közpénzügyi szabályozás az említett hiányosságok megszüntetése mellett jobban felölelje a költségvetés-készítés, beleértve a programalapú költségvetés bevezetésének, valamint az információgazdálkodás és a közpénzügyi menedzsment korszerűsítés feladatait is.*

AZ ADÓZÁS MÉRTÉKE ÉS AZ ADÓKIKERÜLÉS MÓDJAI

A versenyképesség alakulása szempontjából egyik meghatározó jelentőségű kérdés, hogy a közteherviselés milyen típusú és mértékű adókat, járulékokat foglal magában, s ezek a társadalom mely rétegeit, csoportjait és hogyan terhelik. Elvileg egy jól felépített adórendszernek ki kell fejeznie a társadalom jövedelemviszonyait, s a terheket ennek megfelelően – „igazságosan” – kell elrendeznie, illetve olyan arányokat kell kialakítania, hogy hosszabb és rövid távon a társadalmi fejlődés érdekében ösztönözzenek.

Az adók mértékéről, arányairól, típusairól évről-évre folytatott viták tartalma nemcsak az, hogy a következő évben milyen bevételekre lehet – kisebb vagy nagyobb kockázatokkal – számítani a költségvetés forrásbiztosításakor, hanem itt olyan álláspontok ütközéséről van szó, amelyek különböző rétegérdekeket, társadalomirányítási, cselekvési forgatókönyv-választási felfogásokat, szociális problémákat, versenyképességi célkitűzéseket képviselnek. *A magyar gazdaság versenyképességének javítása, a válságkezelés és a növekedés ösztönzése szempontjából a legfontosabb, hogy olyan adórendszerbeli változás valósuljon meg, amely megalapozhatja a későbbi évekre egy, a jelenlegihez képest kedvezőbb növekedési pályát.*

A pénzügyi politikában ma már egyetértés mutatkozik abban, hogy hatályos adórendszerünk megérett a felülvizsgálatra. A kérdés annak hogyanja, mértéke, ütemezése tekintetében mutatkozik. A gond az, hogy nincs pénzügypolitikai konszenzus a gyors és eredményes cselekvésre, többnyire tűzoltás jellegű „félmegoldások” születnek. Racionálisnak csak az a koncepció látszik, amely *a közterhek felülvizsgálatát az államháztartás megújításával együtt kívánja megvalósítani.* A bevételek körében indokolt az adóalapok bővítése – a kedvezmények és mentességek szűkítésével –, azzal együtt az

elvonás mértékének csökkentése. Ez kritikus felülvizsgálatát igényli közel félszáz adó vagy adójellegű eszköznek, amely szükségszerű bürokratizmusával, végső soron kontraproduktív hatásával tarthatatlan. Erre azért is szükség van, mert a bevételek növekedése lelassul, amelyben szerepet játszanak a számukban és súlyukban túlhajtott központi adók, ezzel együtt a mélyponton lévő gazdaság. Ugyanakkor a települési önkormányzatok ésszerű keretek közé szorítják a helyi adóztatást, legkevesbé sem igyekeznek „csúcsra jártni” a helyi bevételképzést.

A bevételi kockázatokat egyaránt lehet technikai (például a szabályozás egyértelműsége, az APEH felkészültsége, közhiteles nyilvántartások hiánya stb.) okokra és gazdasági-társadalmi feltételekre (például társadalmi ellenállás a szabályozással szemben, a gazdaság nem képes olyan teljesítményre, amihez az adott bevétel tartozik) visszavezetni.

A magyar államháztartás általánosságban is, de a *versenyképesség szempontjából különösen magas jövedelemcentralizáció és -újraelosztás (redisztribúció) mellett működik*. A belföldön előállított éves teljesítmény (GDP) mintegy felét vonják el adók és járulékok formájában.

▶ *Államháztartási szinten a jövedelemcentralizáció mértéke a 42–48 százalékos tartományban mozgott az 1995–2008. években*. Az időszak elejei 48 százalék körüli jövedelemcentralizáció az időszak közepére 42 százalékra csökkent, majd kisebb hullámzást követően 2007–2008. évekre a 45–47 százalékos szintre emelkedett. A változásban egyaránt szerepet játszottak a kormányváltásokhoz kötődő, az uniós csatlakozással és a konvergenciaprogrammal kapcsolatos adócsökkentések, illetve adóemelések (áfaadókulcs-csökkentés és -emelés, átsorolások, szja-sávhatár emelése, adókulcsok számának csökkentése, adókedvezmények bevezetése, illetve megszüntetése), valamint a gazdaság – főként a vizsgált időszak utolsó éveiben bekövetkezett, a világgazdasági válsággal összefüggő – gyengébb teljesítménye is.

▶ *Az áfa adónemben* a rendszerváltozás utáni első kormányzati ciklusban (1993. év) a kedvezményes áfakulcs 6 százalékról 12 százalékra nőtt, 2003-ban pedig 15 százalékra. 2006. év elején a normál áfakulcs 25 százalékról 20 százalékra csökkent.

▶ *A társasági adónemnél* a '90-es évek elején csökkentették az adókulcsot és jelentős adókedvezményeket vezettek be a külföldi működő tőke vonzása érdekében. Jelentős lépés volt az EU-csatlakozás előtt a kedvezményrendszer átalakítása, elsősorban a fejlesztési adókedvezmény bevezetése, illetve a vonatkozó EU-rendelkezések hazai jogszabályba való beépítése. Érdemi lépésnek tekinthető a külföldre kivitt jövedelmeket terhelő osztalékadó 2006-tól történő megszüntetése. Az időszak végén bevezetett 4 százalékos *különadó* az államháztartási egyensúly javítását szolgálta.

▶ *Az szja adónemben* a 90-es évek elejei öt adókulcs kettőre csökkent, a sávhatárok gyakran változtak. A legmagasabb kulcs a vizsgált időszak elején 50 százalék körül volt, ami 2006. évre 36 százalékra csökkent. Az időszak végén ugyanakkor 4 százalékos *különadót* vezettek be.

▶ *Az egyszerűsített vállalkozói adó (eva)* 2003. évi bevezetése az összes adóbevétel tekintetében a feketegazdaság kifejlesztését szolgálta. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy az intézkedés az áfa- és az szja-bevételeket csökkentette. Az vizsgált időszak végén az adókulcs 15 százalékról 25 százalékra történő emelése az adózói kör, illetve az eva-bevételek növekedésére mérséklően hatott.

▶ *A társadalombiztosítási járulékbévételek* az 1998–2006. közötti időszakban mintegy 2 százalékponttal mérséklődtek a GDP arányában. A 2007–2008. évi intézkedések eredményeként emelkedtek ugyan, de nem érték el az 1998. évi szintet.

▶ 2010-től új adónemet, a sokat vitatott *ingatlanadót* vezették be. Meghirdetett célja az adózás igazságosságának növelése, a tehetősebb társadalmi csoportok nagyobb közteherviselés-

re kényszerítése. Anélkül, hogy a bevezetés társadalmi, szociális kockázataira bővebben utalnánk, kétségeket kell megfogalmaznunk az ingatlan-nyilvántartás megbízhatatlansága, az ellenőrizhetőség megvalósíthatósága, illetve a kivetés alapját képező értékmegállapítás korlátossága miatt.

Ezen adózási mértékek mellett az *adócentrálizáció* Magyarországon – jóllehet az EU-átlag közeli – lényegesen magasabb (40 százalék) a versenytárs országok mértékeinél. Az Európai Unió országai közül a legmagasabb értékűek közé tartozik a foglalkoztatás közterheinek színvonala. E versenyképességi hátrányt valamelyest mérsékli a társadalombiztosítási járulék közelmúltban történt mérséklése az alacsony jövedelemmel rendelkezők egy szűk köre számára. E változás egyúttal hozzájárul az informális gazdaság kifehéritéséhez, de a széles körű – a GDP 20–25 százalékát kitevő – informális gazdaság visszaszorításához további hatóságosabb lépésekre van szükség. Ennek sikere esetén érhető el a közterhek arányosabb, igazságosabb eloszlása és így a versenytorzító hatások csökkentése, a gazdaságfejlesztésre fordítható erőforrások növelése. Emellett – a tett lépéseken túlmenően – hosszabb távon megkerülhetetlen feladat az adórendszer szerkezetének érdemi átalakításával az adó- és járulékterhek jelentős csökkentése.

OKTATÁS ÉS KÉPZÉS

Az elmúlt két évtizedben Magyarországon olyan oktatási szerkezet és színvonal alakult ki, amely csak részben tudja kielégíteni a gazdasági szektorok igényeit. Ez a hiányosság ráadásul akkor jelentkezik, amikor – napjainkban, de még inkább a jövőben – a humán tőke, a tudás vált, illetve válik a versenyképesség javításának egyik legfontosabb feltételévé, és az elmélet mellett a gyakorlat is már a *tudásalapú gazdaságról* beszél.

Ezt figyelembe véve az *ÁSZ Kutató Intézete tanulmányban*⁶ foglalta össze a tudásalapú gazdaság és társadalom fogalmi együttesét, a mérésére kidolgozott mutatószámok rendszerét, kiépítésének helyzetét és feladatait Magyarország vonatkozásában. A tanulmány témakörei között kiemelt figyelem irányult az oktatásra és a humánerőforrás-képzésre.

E tekintetben napjaink egyik legnagyobb kihívása az *oktatás és munkaerőpiac összhangjának megteremtése*, az oktatásból kikerült fiatal szakemberek elhelyezkedési lehetőségeinek biztosítása. Hangsúlyozni szükséges, hogy a tudásberuházás nem egyenlő a munkaerőpiac szerkezetéhez történő kizárólagos illeszkedéssel, az ennél jóval több: ismeretszerzés, tudásgyarapítás és a tudáskonvertálás feltételeinek előrelátó biztosítása.

A legfontosabb feladat a *közoktatás* mennyiségi és minőségi átfogó fejlesztése. Közismertek a magyar alsó- és középfokú oktatás XX. századi eredményei. Ez azonban már a múlté. Olvasási, számolási hiányosságok ma gyakoribbak, mint a modernnek minősíthető magyar oktatási rendszer történetében bármikor. Ismét egyre több az általános iskolát el nem végzők száma, valahol az alsó tagozatú szinten megrekedők aránya. Magyarország felzárkózásának – mondhatjuk – legalapvetőbb feltétele a „kiművelt emberfők” sokasága, de ehhez az szükséges, hogy közoktatási rendszerünk alkalmas legyen hagyományos funkcióit teljesíteni s egyidejűleg a XXI. század új kihívásainak is megfelelni.

Egy másik alapvető kérdés a *felsőfokú oktatás és a munkaerőpiac közötti összefüggések* feltárása és az ehhez kapcsolódó elvi kérdések tisztázása, de mindenekelőtt az oktatási rendszer „kimeneteli” értékeinek (eredményeinek) minősítése a munkaerőpiacon.

Ebből a szempontból radikális fordulat jelentkezik a célpacok irányából. Felerősödik az output, azaz a végzett hallgatók és az őket alkalmazó *vállalati szféra* véleménye és megítélé-

se. Nő az igény mind a két oldalon, hogy a végzett diplomásokat alkalmazó cégek véleménye visszacsatolódjék a felsőoktatási intézményekhez, segítséget nyújtva ahhoz, hogy az oktatás tartalma és színvonala a lehető legjobban illeszkedjen az üzleti szféra igényeihez.

Azzal, hogy csatlakoztunk az *Európai Unióhoz*, egy igen bonyolult struktúrájú, több nemzetet átfogó, soknyelvű, változatos hagyományokkal rendelkező, színes és sokszintű gazdasági hátteret birtokló, nagy kiterjedésű és komplikált jogrendű közösség tagjává váltunk. Ezzel a magyar felsőoktatás is közvetlenül bekerült a nemzetközi oktatási piacra. A hallgatókat Magyarországon olyan tudással kell felruházni, amely az EU bármelyik országában azonnal felhasználható. A felsőoktatás szabályozása területén illeszkednünk kell az Európai Unió szabályrendszeréhez. Fel kell készülnünk arra, hogy nem csupán a nemzetközi felsőoktatási piacon, hanem előbb-utóbb a belföldi piacon is versenyezni kell a konkurens európai egyetemekkel és főiskolákkal, illetve a több európai ország szakmunkaerő-kínálatával.

Sajátos feladatokat kell megoldani a *szakképzési rendszert* illetően. Közismertek a magyar szakképzés korábbi eredményei, kiemelkedő hagyományai. A rendszer hatékonysága azonban a rendszerváltás után jelentősen romlott, fontos szakmák tűntek el palettájáról, a minőségre pedig az hatott meghatározóan, hogy a szakképzésbe többnyire azok a tanulók léptek, akik nem alkalmasak felsőfokú képzésre. E területen is több kísérlet történt a kedvezőtlen folyamatok megállítására, megfordítására. A feladat, hogy minőségi áttörést érzünk el e területen, kihasználva az életen át tartó tanulás, képzés, továbbképzés által nyújtott lehetőségeket is. Arról van ugyanis szó, hogy a statisztikai adatok szerint ma Magyarországon a munkaképes lakosságon belül 2 millió főnek semmiféle szakképzettsége nincs, miközben a munkaerőpiaci kereslet egyre inkább eltolódik a szakmáig képzettek, de főleg a több szakmával ren-

delkezők irányába. A becslések szerint ennek a „foltnak” az eltüntetésével, minimalizálásával 5–7 százalékkal növekedhetne a foglalkoztatottság, ugyanis az építő- és feldolgozóipar kifejezett munkaerőhiánnyal küzd a megfelelően képzett munkavállalókból. Ez természetesen feltételezi a felnőttképzés és továbbképzés intenzifikálását, minőségének átütő javítását. Ez összhangban van az EU-nak – most már hazánknak is – az erre az évtizedre szóló megújított lisszaboni stratégiájával, amelynek középpontjában a foglalkoztatás bővítése és a gazdasági versenyképesség javítása áll, és az egész életen át tartó tanulás (*life long learning*) paradigmájában jelöli meg a humán erőforrások komplex fejlesztésének kereteit.

E gondok megoldása természetesen nem kizárólag állami feladat. Itt az állam szerepe azonban meghatározóan fontos, hiszen kiterjed a szakképzésre és átképzésre, a közhasznú munkahelyek teremtésére, valamint a munkaerő-piaci szabályozásra egyaránt.

INNOVÁCIÓ, KUTATÁS ÉS FEJLESZTÉS

Az oktatással, elsősorban a felsőoktatással szoros kapcsolatban álló *nemzeti innovációs rendszer* működése a versenyképesség növelésének a másik gyenge pontja. A rendszerrel kapcsolatban az *ÁSZ egy korábbi jelentésében*⁷ már több olyan megállapítást tett, amely annak nem kielégítő működésére utal.

▶ Szükség van egy innovációpolitika kidolgozására, a K+F-tevékenység teljes körű áttekintésére a finanszírozási mechanizmus felülvizsgálatával együtt.

▶ A hazai kutatás-fejlesztés állami irányítása, koordinációja megosztott volt az Oktatási Minisztérium, az MTA és az ágazati minisztériumok között.

▶ A K+F-tevékenységben az alap- és alkalmazott kutatásokat végző költségvetési kutatóhelyek töltötték be meghatározó szerepet (az

állami források nagy aránya a vállalkozói forrásokkal szemben), a vállalkozói szféra viszonylag háttérbe szorult.

▶ A KSH K+F-tevékenységet jellemző adatai jelentősen eltérnek a költségvetésből és a költségvetési zárszámadásból nyerhető összesített adatoktól.

E megállapítások összecsengnek az *ÁSZ Kutató Intézetében egy később készült tanulmány*⁸ megállapításaival. A tanulmány értékelése szerint a tudásalapú gazdaság és társadalom egyik fontos területén, a kutatás-fejlesztésben és az innovációs tevékenységben mind mennyiségileg, mind minőségileg áttörésre van szükség Magyarországon. Kétségtelen tény, hogy a jogi szabályozásban, az intézményfejlesztésben, az ez irányú feltételek javításában fontos intézkedések születtek. Az ezekben foglalt koncepcionális paradigmaváltást a gyakorlat azonban csak részben követte. A már tett intézkedéseken túl további tartalmi, érdemi lépéseket kell tenni, hogy felzárkózhassunk, előreléphessünk. A következőkben – a tudásalapú gazdaság és társadalom témakörében végzett kutatás eredményeit is felhasználva – az általunk *leginkább fontosnak tartott területeket foglaljuk egy általános-átfogó cselekvési keretbe*.

▶ A vállalkozások kockázatviselő képességének, növekedési készségének és innovációs aktivitásának növelése érdekében a hosszú távú hatékonysági versenyképességet, a modernizációt szolgáló és kiszámítható gazdaságpolitika folytatására, a gazdasági versenyképességet és a pénzügyi rendszer stabilitását egyaránt figyelembe vevő monetáris politika érvényesítésére, az eredeti jövedelmek nagyfokú centralizálásának és a nagyarányú állami újraelosztásnak csökkentésére, valamint a hosszú távú megtakarítások és tőkebefektetések ösztönzésére van szükség.

▶ Elkerülhetetlen egy összehangolt tudomány-, technológia- és innovációs politika kormányzati szintű kidolgozása, aminek feltétele a szakpolitikák harmonizálása. A magyarországi

tudományos iskolák komparatív helyzetének elemzéseit el kell végezni, különös tekintettel az EU innovációs preferenciarendszerére.

▶ A GDP-arányos K+F-ráfordítás növelését össze kell kapcsolni a hazai K+F-szektor körét meghaladó, a tudásipar hatékonyságát javító intézményi reformokkal és az állami finanszírozás tudomány- és technológiapolitikai prioritásokon alapuló szelektív rendszerével, érvényesítésével. (Minden területen nem lehetünk versenyképesek, de a piaci részipolitika – market niche policy – módszertanát követve, néhány területen a legjobbak közé emelkedhetünk.)

▶ A K+F állami finanszírozása az ország hosszú távú versenyképessége szempontjából stratégiai kérdés. Ezért változtatni kell azon a gyakorlaton, miszerint a K+F állami finanszírozása az éves költségvetések reziduális elemévé vált. A költségvetési finanszírozás rendszere és időhorizontja igazodjék a K+F-tevékenység naptári éveken átnyúló természetéhez, megjelölve a hasznosítás társadalmi-gazdasági céljait is. A kormány vizsgálja meg, hogy az érvényes adózási, számviteli és jogi stb. szabályozás milyen hatást gyakorol a tudásáramlásra, valamint az innovációra. A hatástalannak bizonyult állami támogatási formákat meg kell szüntetni.

▶ A K+F-szférában az innovációs törvények adta lehetőségekkel élve olyan helyzetet kell teremteni, hogy az egyrészt élénkítse az állami erőforrásokért folyó versenyt és egyidejűleg ösztönözzön a felsőoktatási kutatóhelyek és a kutatóintézetek, valamint a kutatóhelyek és a vállalkozások közötti együttműködésre.

▶ A felsőfokú intézmények és a kutatóintézetek minősítésében kapjanak kitüntetett szerepet a K+F-ben elért s az innovációs folyamatban hasznosítható eredmények, a szabadalmi aktivitás, a cluster(ek)-ben vagy/és spin-off vállalkozásokban történő közreműködés. Az egyoldalú vagy túlzott állami függőség csökkentése érdekében is váljék a kutatóhelyek (elsősorban az élet-, a természet- és a műszaki tudományok területén) egyik minősítési kritériu-

mává az, hogy a finanszírozásban milyen arányban vesz részt a magánszféra.

▶ A K+F-szférában az erőteljesen diszciplína-, és intézményorientáltágú finanszírozást váltsa fel multidiszciplináris célokra (projektekre) irányuló és az innovációs háló kialakulását ösztönző finanszírozási és támogatási rendszer. Ennek érdekében preferálni kell a kutatási eredmények hasznosításában közvetlenül érdekelt, vállalkozások által vezetett konzorciális projektek támogatását.

▶ A kormányzati kisvállalati stratégiának váljon részévé az innováció, mint versenyképességi tényező; az állami támogatás ne töképtelő eszköz, hanem az innovációs aktivitást élénkítő, a vállalati K+F- és innovációs ráfordításokat ösztönző tényező legyen. Érvényt kell szerezni a kutatási és technológiai innovációs alapról szóló törvény azon előírásának, hogy az alap pénzeszközeit a gazdasági társaságok által közvetve vagy közvetlenül megvalósított kutatási-fejlesztési tevékenységekre kell fordítani.

▶ A tudásteremtés („tudástermelés”) és a tudásáramlás eredményességének is feltétele a mobilitás erősítése a tudományos munkaerők piacán. Ennek érdekében élni kell az innovációs törvény által megnyitott lehetőséggel, azzal, hogy a kutatók átmeneti időre munkát vállalhatnak a gazdasági szférában (idehaza vagy külföldön) anélkül, hogy eredeti munkahelyüket elveszítenék.

A tudományos munkaerők piacán az azonos versenyfeltételek megteremtésének feltétele az állami szektorban érvényes munkajogi keretek megváltoztatása. A tudomány-, a technológiai és az innovációs politika állami intézményrendszerében nagyobb fokú integráltságot és stabilitást kell biztosítani.

▶ A pályázati és a támogatási rendszerhez kapcsolódó, az intézményi-vállalkozói magatartást torzító, költséges és célszerű bürokráciát meg kell szüntetni, a fejlesztési és az innovációs cél megvalósítására orientáló adminisztrációt kell kialakítani. Az érvényes jogszabályok

(az államháztartási törvény, valamint kormány- és miniszteri rendeletek) felülvizsgálatát követően végre kell hajtani a deregulációt.

▶ Olyan társadalmi környezetet és gazdasági feltételeket kell teremteni, amelyben a tudás „termelésére” és hasznosítására alapított innovatív vállalkozás esetleges bukása nem jár megbélyegzéssel, kirekesztéssel, az újrakezdés ellehetlenítésével.

A POLITIKAI-KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG ÉS A KÖZBIZALOM

Transzparencia és elszámoltathatóság

A közpénzügyi döntéshozatal és menedzselés akkor tudja jól betölteni feladatát, ha számára a közpolitika irányt, világos, *átlátható*, cselekvésre motiváló koncepciókat fogalmaz meg, s a közpénzügyi szervezetrendszer vezető és beosztott munkatársai azonosulni tudnak a parlamenti többség és a kormány által kitűzött főbb célokkal, s lehetőségük van szakmai szempontból a feladatkörük adta kereteken belül hozzájárulni azok végrehajtásához. A sikeres működés másik feltétele, hogy a társadalom is jól ismerje és elfogadja mindazokat a pénzügyi lehetőségeket és köötöttségeket, amelyek figyelembevételével lehet szervezni és tervezni az életet. Mivel a társadalom is *átlátja*, hogy az állam csak azt költheti el, amit az állampolgárok – legyenek azok vállalkozók, hivatalnokok, munkások – adók és járulékok formájában befizetnek, joggal várja el, hogy hozzájárulásának felhasználásáról, hasznosulásáról korrekt, ellenőrzött *elszámolást* kapjon.

Mindezek csak adalékok annak érzékeltetéséhez, hogy az állami fegyelem és bizalom milyen nagymértékben tényezője a pénzügyek sikeres vitelének. Példaként említjük, hogy minden költségvetésnek ezért meg kell felelnie azoknak a kritériumoknak, amelyek a gazdálkodás átláthatóságát és elszámoltathatóságát

szolgálják. A számvitelben, a könyvvizsgálatban is természetesen érvényre jutnak ezek a célok, például a világosság és a részletesség elvén keresztül.

Az államháztartás átláthatósága és az itt gazdálkodói felelősséget viselők elszámoltathatósága a hatékony, a kockázatközösségben élő társadalom (társadalmak) kormányzásának eszköze, mert akár a globalizált világ, akár a személyes sorsok szempontjából nyilvánvaló, hogy (pénzügyi szempontból is) kockázatközösséget alkotunk. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság tehát az államháztartás működésének jogi alapelvei.

Előbbi azt jelenti, hogy – különböző szinteken – nyilvánosság érvényesül az államháztartás pénzügyi információs rendszerében, utóbbi pedig azt, hogy bárki, aki közpénzzel gazdálkodik, számíthasson arra, hogy tevékenységét a „köz” nevében ellenőrzik, be kell számolnia arról, mit tesz, miképpen tartja be a szabályokat és a rendelkezésre álló forrásokat milyen eredményességgel, hatékonysággal, takarékoszággal használja fel. (Mindezt a három „E” elvén nevezik a nemzetközi szóhasználatban: *efficiency, economy, effectiveness*).

E követelmények és elvek alapján értékelve a *költségvetési tervezés és a végrehajtás* gyakorlatát, megállapítható, hogy annak *átláthatóságával nem lehetünk elégedettek*. Ennek hiánya – mint az ÁSZ vizsgálatainak sokasága is jelzi – a bizalmi indexeket rontó, versenyképességi hátrány is.

A kialakult helyzeten több irányú cselekvéssel is változtatni kell. Fő cselekvési irányként *korszerűsítendő a költségvetési tervezés rendje*, a folyamat ütemezése, szabályozása, és tisztázandók az államháztartási feladatok ellátásához szükséges információk, az államháztartás statisztikai és számvetési rendszerével kapcsolatos kérdések, az állam vállalkozói és kincstári vagyona, az önkormányzatok vagyonának szabályozási kérdései. Hasonlóképpen át kell gondolni az államháztartás pénzügyi ellenőrzési rendszerének korszerűsítésével összefüggő tennivalókat is.

Mindebből kiindulva és figyelembe véve az előbbiekben tárgyalt új közpénzügyi szabályozás téziseit, második cselekvési irányként a jelenleg is érvényben lévő, úgynevezett státustörvény miatt folyamatosan módosuló, nehezen átlátható *államháztartási törvényt* szükséges új, korszerű alapokra helyezni és így biztosítani a nagyobb átláthatóságot és ellenőrizhetőséget.

Az átláthatóság javítását szolgáló harmadik irány annak a nem egyszer tapasztalt gyakorlatnak a megváltoztatása, amikor az irreális feltételezéseken nyugvó *makrogazdasági előrejelzések* tévútra viszik a költségvetési politikát. Az objektivitás jegyében a hazai gyakorlatban egyaránt kerülni szükséges a felül-, illetve alultervezést, beleértve a politikai megfontolások miatt követett tudatosan hibás gyakorlatot. Az előrejelzési tevékenységben részt vevő nem kormányzati szervek részére is biztosítani kell a hozzáférést a felhasznált adatok, paraméterek teljes köréhez.

Ami az *integritást biztosító költségvetési folyamatot* illeti, az átláthatóság javítása érdekében további cselekvési irányt jelent a költségvetési eljárás rendjének meghatározása és gyakorlati érvényesítése, az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok költségvetési jogának teljes körű gyakorlása, valamint a társadalmi nyilvánosság és a sokoldalú ellenőrzés.

Az Országgyűlést olyan helyzetbe hozó új közpénzügyi szabályozást kell kialakítani, hogy a képviselők döntéseket csak megalapozott helyzetekben, meghatározott céllal hozzanak. Ehhez szükséges, hogy a költségvetési dokumentumokban megfelelően meghatározzák az úgynevezett szavazati egységeket, vagyis azokat a feladatokat és előirányzatokat, amelyekről a képviselőknek ténylegesen dönteniük kell. A politika olyan aggregátumokról döntsön, amelyek megfelelően biztosítják a politikai preferenciák érvényesítését, számon kérhetővé teszik ezek teljesülését, de nem zavarják a hatékony végrehajtás operativitását.

A költségvetési folyamat integritását erősítené annak a gyakorlatnak a bevezetése is, ha az országgyűlési választások előtt a kormány négyévenként jelentést készítené, amely nemcsak a következő évekre vonatkozó kötelezettségvállalásokról tájékoztatna, hanem fontos eszköz lehetne a költségvetést érintő „túlpolitizáltság” visszaszorításában is, hiszen korlátozná az alaptalan választási ígretversenyt.

Korrupció

Az átláthatóság és az elszámoltathatóság nemcsak az államszervezet működésének, az államháztartás pénzügyeinek egymással szorosan összefüggő alapelvei, hanem érvényesülésük egyben a korrupciós kockázatokat is befolyásoló, meghatározó tényezők. Mivel az államháztartás működésének e két jogi alapelve az ÁSZ tevékenysége számára is zsinórmérték, az intézmény – a társadalmi elvárásokat is szem előtt tartva – az elmúlt évtizedben kiemelt figyelmet fordított a *jelentős társadalmi problémát képviselő korrupció* elleni küzdelemre. Ezen túl 2008 tavaszán az Országgyűlés 72/2008. (VI. 10.) OGY-határozat 2/c) pontja az ÁSZ számára szakmai feladatként is megfogalmazta, hogy „fordítson fokozott figyelmet a korrupció tipikus kiváltó okaira, területeire, mutasson rá a jogalkalmazási hiányosságokra”.

Az ÁSZ háromféleképpen vesz részt a korrupció elleni küzdelemben:

- a számvevőszéki ellenőrzések során kiemelt figyelmet fordít a korrupciós kockázatok azonosítására és feltárására;
- a korrupció okait, kockázatait és tendenciáit feltáró, elemző összefoglaló tanulmányokat készít;
- indokolt esetben az elkövetett bűncselekmények szankcionálását kezdeményezi az ÁSZ-törvény alapján.

Az ÁSZ – hasonlóképpen a korábban működő antikorrupciós kormányzati testületekhez –

tevékenyen vett részt a 2007-ben létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület munkájában. A testület a korrupciós jelenségekről Magyarországon először készített korrupció elleni stratégiát, kiemelt jelentőséget tulajdonítva a korrupciós kockázatok elemzésének és önálló specifikus célként határozta meg a korrupciós kockázati térképek elkészítését.

Ezzel egyidejűleg, 2008 tavaszán az ÁSZ Kutató Intézetében lezárult holland–magyar twinning projekt olyan integritásszemléletű módszertan átvételét és hazai alkalmazásának lehetőségét jelezte, amely megfelel az Államreform Operatív Programban a „közigazgatási kultúra javítását” szolgáló fejlesztési prioritásának.

Ezt felismerve vállalkozott az Állami Számvevőszék arra, hogy egy *nagyszabású projekt indításával* és a következő két évben történő megvalósításával hozzájárul a korrupció elleni szisztematikus állami fellépés módszertani alapjainak megteremtéséhez. *A projekt célja* a közigazgatás korrupciós kockázatainak kutatása, feltérképezése és kockázat szerinti osztályozása, az ellenőrzési tervek jobb megalapozása, egységesebb ellenőrzési gyakorlat, a nyilvánossági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelés. Az elért eredmények szakmai fenntarthatósága érdekében előterjesztés készül a kormány részére a projekt tapasztalatairól, a módszer széles körű bevezetése érdekében szükségessé váló jogszabály-módosítási igényekről.

Azt várjuk, és reméljük, hogy képesek leszünk elérni *a projekt három fő eredményét*:

- főként önértékelésen alapuló felmérés alapján korrupciós szempontból kerül feltérképezésre a hazai igazgatási rendszer meghatározott területe, mely adatbázis nyilvánosan hozzáférhetővé válik bárki számára az interneten;
- a kockázatelemző munka eredményeinek hasznosításával a jövőben készülő ellenőrzési tervek jobb megalapozása, illetve az adott területre vonatkozó, előzetesen bemért korrupciós kockázati jellemzők figyelembevétele a tervezés során; valamint

- társadalmi szinten a korrupciós helyzetek kialakulásának megelőzése érdekében azonosíthatóvá válnak az egyes társadalmi-gazdasági rendszereket terhelő korrupciós kockázatok, ezáltal elősegítve azok célszerű kezelését.

ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK

1 Az évtized első felében Magyarország sikeres volt az export versenyképességét tekintve. Ebben jelentős szerepe volt az idetelepült multinacionális vállalatoknak, és legfőbb forrása a termelékenység emelkedése volt. A kiemelkedő exportteljesítményhez a költségversenyképesség alakulása is hozzájárult. Magyarország az egy munkaóra jutó munkaköltség-színvonal alapján az új EU-tagállamok középmezőnyébe tartozott. 2006–2007-től ez a helyzet azonban megváltozott: hazánk helyezése érezhetően romlott a nemzetközi versenyképességi rangsorban, és regionális versenytársaink közül 2007–2008-ban a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Lengyelország; valamint Portugália, Spanyolország és Szlovénia mint országcsoportok megelőzték Magyarországot.

2 Az IMD összevont versenyképességi mutatót alkotó részmutatók alapján Magyarország különösen háttérbe szorult az üzleti és a kormányzati tevékenységének hatékonysága területén. A visszaesés a kormányzati hatékonyságot meghatározó tényezőcsoportok (a közpénzügyek, a költségvetési politika, az intézményi keretek, az üzleti szabályozása, és a szociális keretek) mindegyike esetében jelentkezett.

3 A kormányzat versenyképesség-erősítő cselekvése számára fontos orientációt jelenthet a kormányzati tevékenység 10 leginkább kedvezőtlen indikátorának a megismerése is a nemzetközi versenyképességi rangsorok alapján. A gyakorlati felhasználhatóság számára azonban e téren három nehézség adódik. Az

egyik a nemzetközi rangsorok összeállítása során erősen érvényesülhet a szubjektív szempont, például oly módon, hogy a felmérésekben közreműködő szakértők egy országot, esetleg régiót az ottani általános gazdasági és politikai helyzet miatt „lepontoznak”. Ezt a hatást a tanulmányban oly módon kívántuk ellensúlyozni, hogy elemzésünk során mindkét nemzetközileg elismert IMD- és GCI- módszert (indexet) figyelembe vettük, és az összehasonlítás alapján megállapíthattuk, hogy a *versenyképesség problémáit tekintve a két eltérő módszer hasonló eredményre vezet.*

A gyakorlati felhasználhatóság számára másik problémát a tíz legkedvezőtlenebb indikátor körének évenkénti változása, a két módszer miatt az eltérő indikátorok alkalmazása, illetve az indikátorok számának emiatt megnövekedett nagy száma okozza. E nehézség úgy hárítható el, hogy a nagyszámú egyedi indikátorból *versenyképességi problémacsoportokat alkotunk.*

A harmadik gond abból adódik, hogy vajon a gyakorlat szempontjából a kritikus indikátorok mindegyikével – beleértve a globális válság hatásait tükröző indikátorokat is – számoljunk vagy csak azokkal, amelyekkel kapcsolatban hazai akciók lehetségesek. Véleményünkkel az utóbbi eljárást támogatjuk, ezért figyelmen kívül hagyhatók – többek között – például a tőkeköltések alakulását (emelkedését), a recessziós várokozást, vagy akár a MNB politikájának a fejlődésre gyakorolt hatását kifejező indikátora.

4 E mérlegelések figyelembevételével a versenyképesség erősítése szempontjából *a három legfontosabb, legsürgősebben megoldandó problémacsoport a következő:*

- az államháztartás fenntartható (költségvetés-egyenleg, államadósság) pozíciójának megtéremtése és erősítése érdekében a közpénzügyi rendszer megújítása és ezzel összehangoltan a magas közteherviselés (adók, járulékok) és a jövedelemcentralizáció, valamint újraelosztás mérséklése;

- az oktatás és képzés minőségének javítása és a kutatás-fejlesztést szolgáló innovációpolitika kidolgozása, az állami irányítás hatékonyságának növelése, valamint a K+F állami finanszírozás stratégiai jellegének megteremtése;
- a politikai-kormányzati tevékenység színvonalának emelése, a közbizalom-építés, a politikai döntéshozók negatív megítélésének mérséklése, a korrupció csökkentése, a kormányzati politika konzisztenciájának és a döntéshozatala átláthatóságának javítása érdekében.

Miközben e csoportokra irányuló probléma megoldás az első két esetben egyaránt fontos a gazdaság hazai és külföldi szereplői számára, míg a harmadik pont tekintetében a külföldi politikai körök és befektetők számára jelenleg kiemelt fontosságú kérdésként jelentkezik a versenyképességi helyzet javítása.

A különböző indikátorcsoportokkal kapcsolatban megjegyezzük, hogy a romlást előidéző okok bekövetkezésének és azok felszámolásának (javításának, oldásának) valószínűsíthető időigénye nem szimmetrikus, indikátorokként más és más, továbbá vannak köztük olyanok, mint például a politikai intézményrendszer iránti bizalom, ami emocionális tényezőktől, beállítódásokból is nagymértékben függ. Ezért belátható, hogy a lényegi változásokra – következetes és alapvetően hatékony cselekvés esetén is – csak közép- és hosszabb távon lehet számítani.

5 Az első három prioritási területen történt kimozdulás után, esetleg azzal egy időben

- szükségesnek tartjuk a versenyképesség javításának hosszabb távra orientációt adó stratégiai alapoknak a megteremtését, a kormányzati döntéshozatal erősítése végett olyan nemzetgazdasági tervezési rendszer kiépítését, amely stratégiai értékválasztáson alapuló modernizációs pályák megalapozott kidolgozását teszi lehetővé;
- az előbbi feladat kiegészítéseként célszerű felgyorsítani a költségvetési tervezés megújításának folyamatát, kiemelt figyelmet fordítva a programalapú költségvetési rendszer lehető legszélesebb körű alkalmazására, továbbá a „célkijelölés-mérés-értékelés-visszacsatolás” kultúrájának megteremtését a kormányzati tevékenységben, és
- e korszerűsítési folyamatokkal, valamint más, szervezési jellegű közigazgatási átalakításokkal el kell érni a közfeladatok ellátási és a jogszabályi, intézményi keretek színvonalának emelését.

6 A versenyképesség javításának e vázolt rövid programja – mint látható – összhangban áll azokkal az ellenőrzési, elemzési és kutatási eredményekkel és javaslatokkal is, amelyeket az Állami Számvevőszék tevékenysége alapján mutattunk be.

JEGYZETEK

¹ Lásd Bogár László (2009), Jenei György (2008), Laki László (2008), Stumpf István (2006), Trócsányi László szerk. (2006)

² Lásd Kovács Árpád (2009)

³ Az Európai Unió országai önmagát szociális piacgazdaságként definiálják, amely 1989-ban a Magyar Alkotmányban is megfogalmazódott.

⁴ Lásd a vonatkozó ÁSZ-jelentéseket, tanulmányokat a privatizációról, illetve a gazdaság támogatására fordított költségvetési forrásokról, innovációról.

⁵ Lásd Aradi Zsolt (2009)

⁶ Lásd Báger Gusztáv – Bogyó Tibor – Goldperger István – Hegedűs Ágnes – Kiss Daisy – Örlös László – Pulay Gyula – Roóz József – Szorcsik Sándor – Vígvári András (2008)

⁷ Jelentés (2004)

⁸ Lásd Báger Gusztáv – Goldperger István – Varga György (2005)

IRODALOM

- ARADI ZS. (2009): A költségvetési szervek jogállásának és gazdálkodásának új rendje, *Pénzügyi Szemle*, 2009. 2–3. szám
- BÁGER G. – BOGYÓ T. – GOLDBERGER I. – HEGEDŰS Á. – KISS D. – ÓRLÓS L. – PULAY GY. – ROÓZ J. – SZORCSIK S. – VIGVÁRI A. (2008): A tudásalapú gazdaság és társadalom, tanulmány, *ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet*. Budapest
- BÁGER G. – GOLDBERGER I. – VARGA GY. (2005): Kutatástól az innovációig – a K+F-tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon, *Állami Számvevőszék – Fejlesztési és Módszertani Intézet*, Budapest, Október
- BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2010): A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükörben. In: Báger Gusztáv – Czakó Erzsébet (szerk.) *A közsféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*, tanulmánykötet, *ÁSZKUT*, Budapest, 10–41. oldal
- BOGÁR L. (2009): Mit várok 2009-től? *Polgári Szemle*, 2009/I. szám, 12–15. oldal
- JENEI GY. (2008): Válaszút? *Nemzeti Érdek*, 2008/4. szám, 44–66. oldal
- KOVÁCS Á. (2009): A magyar államháztartás a rendszerváltozástól napjainkig, In: *Politikai két évtized könyv*, Budapest
- LAKI L. (2008): A „rendszerváltás”, avagy a „nagy átalakulás”, *Nemzeti érdekek* 2008/4. szám, 67–85. oldal
- STUMPF I. (2006): Új államépítés – Alkotmányos és kormányzati kihívások, In: *Túlterhelt demokrácia – Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk* [szerk.: Gombár Cs. – Körösi A. – Lengyel L. – Stumpf I. – Tölgyessy P.], Századvég Kiadó, Trócsányi L. (szerk.) (2006.): *A kormányról, a kormányzati politikáról és a jó kormányzásról. A mi alkotmányunk – Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról*, *Complex Kiadó Kft.*, Budapest
- Jelentés a központi költségvetésből kutatás-fejlesztési célokra fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék*, 2004. augusztus

Chikán Attila – Czakó Erzsébet

A közsféra versenyképessége – egy kutatás néhány tanulsága

A KÖZSZFÉRA ÉS A GAZDASÁG BONYOLULT EGYMÁSRA HATÁSA

A közsféra működését differenciáltan szükséges értelmezni, vizsgálni és értékelni. Ez volt az egyik legfontosabb megfontolásunk, amikor ebbe a kutatásba belevágtunk. A 2006 elején elkészített kutatási tervtanulmányban (Chikán Attila et al, 2006) igyekeztünk a kutatás céljaira megfogalmazni, mit is értünk közsféra alatt. A tisztázó fogalmi munkát azért tartottuk elengedhetetlennek, mert úgy gondoltuk, a különböző szakmai területekről érkező kutatóknak egyet kell az alapokban érteniük, és látnunk kell, hogy a közsféra mely szeleteit és szegmenseit vagyunk képesek kapacitási korlátaink figyelembevételével megvizsgálni (lásd 1. táblázat).

A táblázat arra hívja fel a figyelmet, hogy *a közsférát legalább két területre szükséges osztani: a közigazgatásra* (sok esetben a vállalati felmérések eredményeként adódó „rossz, nem támogató” környezet a gyakori jogszabályi változásokból eredően idekapcsolható) és *a közszolgáltatásokra* (a vállalatok számára meghatározó erőforrások minőségét befolyásoló és hosszú távon meghatározó közpolitikák tartoznak ide, például az oktatási rendszerrel vagy a reálinfrastruktúrával kapcsolatos értékelések).

A közsféra szereplői *szervezetekként* is leírhatók és jellemezhetők. A szervezeti működé-

sükben az egyik tényező, hogy milyen vezetési és irányítási megoldásokat alkalmaznak, mennyire működnek professzionálisan, és milyen hatékonyan képesek erőforrásaikat a céljaik érdekében felhasználni. A kötetben *Báger Gusztáv* (2010) tanulmánya mutatja be, hogy a közigazgatás két vizsgált szervezeténél egyrészt milyen változtatásokra került sor, másrészt a szervezeti működést hogyan értékelik a szervezet ügyfelei.

A TÖBBIRÁNYÚ MEGKÖZELÍTÉS FONTOSSÁGA

A kutatás alapján készült tanulmánykötet egyes tanulmányai *más-más nézőpontból és módszerekkel* elemzik a versenyképesség és a közsféra kapcsolatát. *Báger Gusztáv* és *Kovács Árpád* (2010) tanulmánya makroszintű perspektívában vizsgálódott. Arra tettek kísérletet, hogy az átfogó kép (nemzetközi versenyképességi index) által kritikusnak jelzett jelenségek mögötti közpolitikai területekre rávilágítsanak. *Chikán Attila* és *Losonci Dávid* (2010) tanulmánya szintén versenyképességi, hazai és nemzetközi jelentésekből kiindulva, egy mikroszintű perspektívában, vállalatvezetői vélemények alapján igyekezett felderíteni, hogy mely területeken érzik a változtatást igényét a válasz-

A KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRA KAPCSOLATA A VERSENYKÉPESSÉG SZEMPONTJÁBÓL

	Tranzakciók	Interakciók
Közszféra	Jogszabályok: működési keretek	
<ul style="list-style-type: none"> • Közigazgatás • Közszolgáltatás 	Közösségi szolgáltatások (például oktatás, egészségügyi ellátás)	Működési feltételek Erőforrások minősége (például oktatás, egészségügy)
Magánszféra	Piaci viszonyok: termékek és szolgáltatások	
<ul style="list-style-type: none"> • Vállalatok 	Termékek és szolgáltatások	Foglalkoztatás Adózás

Forrás: Chikán A. et al (2006), 12. oldal

adók. A kettő közé sorolható *Czakó Erzsébet* (2010) tanulmánya, amely vállalatcsoportokat vizsgálva fogalmaz meg javaslatokat külföldi tapasztalatok alapján. További kutatásokra érdemes például e három tanulmány egybevető elemzése és értékelése.

Szükség lenne olyan *elméleti és empirikus kutatásokra is*, amelyek még a jelen kutatás eredményeinél is elméletibb, ha úgy tetszik, absztraktabb ismereteinket gyarapítják. Egy területet emelünk ki: a koordinációs mechanizmusokat. A kutatás első szakaszában Chikán Attila (2007) kísérletet tett arra, hogy a *globalizációval összefüggésben elvi síkon* vizsgálja ezt a kérdést. Úgy látjuk, hogy az öt alapvető – a bürokratikus (vagy szervezeti), a piaci, az etikai, az agresszív és a kooperatív – koordinációs mechanizmus vizsgálatára, működési hatókörük, lehetőségeik és korlátaik feltárására nemcsak a globalizációval összefüggésben, de a közszféra hazai működésében is további vizsgálatokra volna szükség. Egy példát említünk: a korrupció jelensége igen ritkán kerül úgy középpontba, mint ami a bürokratikus, szervezeten belüli koordináció hiátusaiból ered. Miközben az esetek többségében ezek valamilyen szerződéses kapcsolathoz kötődnek, ahol a szerződések megkötése, a feltételek és az árak meghatározása, a szerződés teljesítésének ellenőrzése és a szerződés teljesítésének valamilyen szervezeten belüli eljárási rend keretében szabályozott-

nak kell lennie, és ezek betartásáért az érintett (közintézményi vagy vállalati) szervezetek illetékes vezetői felelősséggel tartoznak.

HÁROM KIEMELT FELADAT

■ *Az ország versenyképessége fokozásának első kulcskérdése a kis- és mikro-vállalkozások növekedési potenciáljának erősítése.* E cél elérése érdekében a legfontosabb eszköz az oktatás. A közismert és divatos erőforrásalapú-vállalat-elmélet központi tétele is, és az eddigi három (1996, 1999 és 2004) versenyképességi felméréseink részletes elemzési eredményei is azt mutatják, hogy jelentős a különbség a vállalatok teljesítményében a vezetési, irányítási és gazdálkodás-módszertani ismeretek alkalmazása alapján. Úgy véljük, e területen jelentős továbblépésre van szükség, ahol a közszféra szerepe a feltételteremtés és az ösztönzés lehet.

Az oktatás területéről pedig *kiemeljük a szakmunkásképzést és a vállalkozásokat vezető és irányító vállalkozók képzését.* A szakmunkások presztízse és a szakmunkásképzés leértékelődött az elmúlt bő évtizedben, miközben komoly szakmunkáshiánnyal küzdenek a vállalatok. A vezetési és irányítási ismereteket azért emeljük ki, mert a tudatos, gazdasági racionalitáson alapuló vállalkozók arányának növelését tartjuk szükségesnek. Minden EU-tagországban megfi-

gyelhető, hogy a mikro- és kisvállalkozások jelentős része úgynevezett életmód-vállalkozás (egzisztenciavállalkozás), és elsődleges céljuk a vállalkozók és családjaik megélhetésének, egzisztenciájának biztosítása. Emellett a tudatos, a vállalkozás értékét előtérbe helyező, növekedésorientált hozzáállású (elterjedt hazai szóhasználatban: „gazellák”) részaránya alacsony. Úgy véljük, hogy a vállalkozások vezetésre és irányítására vonatkozó ismeretek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az életmód-vállalkozások közül mind több váljon és válhasson „gazellává”.

■ A második fontos feladat az *új kompetenciák megszerzésének elősegítése a közigazgatásban*. Báger Gusztáv (2010) tanulmánya empirikus felmérés alapján mutatja be, hogyan alakulnak át az eredményes közigazgatási munkához szükséges kompetenciák. E tanulmány interpretálható úgy is, mint amelyik a közigazgatás professzionálisabb működését vizsgálja. A vállalati stratégiával és üzletpolitikával foglalkozó kutatóként úgy látjuk: a kompetenciák meghatározásának a kiindulási pontja annak megértése és vállalása, hogy az adott közigazgatási szervezetnek milyen alapvető közigazgatási és közszolgáltatási feladatokat szükséges ellátnia. A nemzetközi megoldások és tapasztalatok szerint e két funkció sikeres megvalósítása eltérő megközelítéseket és kompetenciákat igényel. Megjegyezzük, hogy hagyományos igazgatási szervektől és a közigazgatástól is egyre inkább megkövetelt szolgáltatói szerep differenciált és kiegyensúlyozott kezelése már önmagában is fejlesztendő vezetői kompetencia a közigazgatási szervezetekben dolgozóknál.

Jenei György (2005) kutatásai alapján érdemes arra rámutatni, hogy a hagyományos közigazgatás, a hatékony bürokrácia működése a közigazgatási feladatok ellátásában továbbra is kiemelkedő fontosságú. Ahogyan azonban növekszik a közszolgáltatási feladatok köre és ennek nyomán az ügyfeleknek közszolgáltatásokat nyújtó funkció a közigazgatási szervezetek-

nél, úgy válik megkerülhetetlenné a vállalati gyakorlat egyes megoldásainak adaptálása. Báger Gusztáv kompetenciaelemzése számos ilyen területet tárt fel az önkormányzati kutatási eredményei alapján.

■ A *harmadik feladat a civil szféra szerepének erősítése a versenyképesség javításában*. A civil szférával két tanulmány is foglalkozik: a Chikán–Losonci (2010) tanulmány a vállalatvezetők véleményét a környezetvédő, a jogvédő, a fogyasztóvédő és a menedzser, valamint az üzleti civil szervezetekről vizsgálta. Az volt a fő kérdés, hogyan értékelik e szervezetek munkáját. A négy civil szervezetcsoporthoz közül a menedzser és üzleti civil szervezetekről alakult ki a legkedvezőbb megítélés.

A Jenei – Kuti- (2010) tanulmány a civil szféra két szegmensének szerepét és működését vette górcső alá. A szerzők a versenyképesség egyik alapidokumentumának, a nemzeti fejlesztési tervnek az érdekegyeztetési mechanizmusait írták le tanulmányuk első részében, azaz a civil szférának azt a szegmensét vizsgálták, amelyik az érdekegyeztetésben részt vesz a versenyképesség koncepciójának és a prioritások meghatározásának formálásában. A másik rész a közszolgáltatásokban részt vevő, közfeladatokat ellátó civil szervezeteket vizsgálta statisztikai adatok és interjúk segítségével. E területen a szerzők más hazai empirikus kutatások eredményeivel is ütköztették az eredményeiket. Ez a szegmens az 58 ezer nonprofit szervezet 7 százalékát teszi ki, és mintegy 3900 szervezetet foglal magában, amelyek a nonprofit szervezetek által foglalkoztatottak 53 százalékának adnak munkát. Az adatokat azért idézzük, mert jól mutatják, hogy a civil szféra mennyire sokféle szervezetből áll, és hogy ezek közül is a vizsgált közszolgáltatásokban résztvevők milyen jelentős súlyt képviselnek.

A Jenei – Kuti-tanulmány *kétféle javaslatcsomagot* fogalmazott meg. Az egyik a *közszféra és a civil szféra viszonyának elvi alapjaira* vonatko-

zik, a másik pedig a civil szférához tartozó szervezetek működési tapasztalatai alapján a *non-profit szervezetek működésének fejlesztését célozzák*. A mi olvasatunkban az elvi javaslatcsomag kevésbé stratégikidolgozást, mint inkább a szemlélet és a magatartás változtatását sürgeti. Rámutatnak arra, hogy a civil szféra az állam és a piac mellett mindegyik társadalom „ősképződménye”, s felhívják a figyelmet arra, hogy a legfejlettebbnek tartott polgári demokráciákban az állam ezt az ősképződményt igyekszik „helyzetbe hozni”, hogy többek között azoknak a közfeladatoknak az ellátásában közreműködjön, amelyekre az államnak nincsenek erőforrásai. Úgy véljük, hogy a kiszámítható jogszabályi, különösen a működésre és az adózásra vonatkozó területek jelentik az egyik alapját a „helyzetbe hozásnak”. Ennek pedig az legyen a célja, hogy a szükséges erőforrások megteremtődjenek és rendelkezésre álljanak, és azokkal gazdaságilag racionálisan gazdálkodjanak a civil szervezetek. A versenyképesség vonatkozásában a szerzők által vizsgált témakörök bemutatják azokat a területeket, amelyeket a kormányzati szándékok a civil szférának is címeznek – ez a lista nem szorul módosításra. Szerepük pedig kiegészítő, támogató szerep lehet.

AZ ÁLLAM LEHETSÉGES SZEREPE A VÁLLALATI VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSÉBEN

Úgy véljük, hogy a versenyképesség megteremtésében alapvetően *kétféle állami, illetve kormányzati szerepvállalásra* van szükség. Az egy-

máshoz kapcsolódó kétfajta szerep egyike a *vállalati szféra számára szükséges erőforrások* (különösen a humán tőke, a megfelelően képzett munkaerő, a tudás és ismeretek gazdagítása, az alapkutatások és a reálinfrastruktúra) megteremtése, fenntartása és fejlesztése – ez a feltételteremtés. A másik pedig a *vállalatok és vállalkozások olyan magatartásra ösztönzése, amelynek révén a nemzetközi verseny feltételei közepette eredményesen és hatékonyan tudják az erőforrásaikat felhasználni* – ez a működési környezet formálásán keresztül a különböző vállalatok és vállalkozások magatartásának befolyásolása. Czakó (2010) tanulmánya egy OECD-felmérés alapján megjelöli *e kétféle szerepvállalás legfontosabb területeit*:

- a vállalkozási tevékenység elősegítése,
- az információs-kommunikációs technológiák alkalmazása,
- a tudományos eredmények és a technológiák diffúziójának elősegítése, valamint
- a humán tőke fejlesztése.

E területek a kormányzati munkában eltérő közigazgatási szervezetekhez tartoznak. A versenyképesség alakításának egyik kihívását az jelenti, hogy a versenyképesség szempontjából hogyan tudják egy országban a különböző közigazgatási szervezetek munkáját összehangolni. Ehhez fejlesztési prioritások szükségesek, a végrehajtás és az eredmények értékelése során pedig koordináció. Úgy véljük, hogy a közszféra szempontjából a legnagyobb kihívást nem is a fejlesztendő területek meghatározása jelenti, mint inkább a prioritásokkal összhangban lévő koordinált kormányzati irányítás több éven keresztül következő megvalósítása.

IRODALOM

BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2010): A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükörben, In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok, tanulmány, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, április, 10–41. oldal*

BÁGER G. (2010): A kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban, In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok, tanulmány, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, április, 84–99. oldal*

CHIKÁN A. – CZAKÓ E. – IMRE M. – JENEI GY. (2006): A közszféra és a gazdaság versenyképessége, Kutatási koncepció az ÁSZ FEMI felkérésre, *BCE Versenyképesség Kutató Központ, Budapest*

CHIKÁN A. – LOSONCI D. (2010): A közszféra hatása a vállalati versenyképességre – egy kérdőíves felmérés tanulságai, In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok, tanulmány, *Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, április, 42–67. oldal*

CHIKÁN A. (2007): A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra, In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) A közszféra és a gazdaság versenyképessége, tanulmány, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest, május, 11–46. oldal*

CZAKÓ E. (2010): Vállalati teljesítmények méretkategóriák szerint és a versenyképesség intézményi és szolgáltatási rendszere, In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok, tanulmány, *Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, április, 68–83. oldal*

JENEI GY. – KUTI É. (2010): A civil szféra szerepe a magán és a közszféra működésének összehangolásában – tanulságok és javaslatok, In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok, tanulmány, *Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, április, 100–153. oldal*

JENEI GY. (2005): Közigazgatás-menedzsment, *Százdavég Kiadó, Budapest*

Kovács Árpád

Többoldalú elemzések és tanulságaik – a kötet tanulmányainak tükrében

Kimondva, kimondatlanul a tanulmánykötet készítésekor mindnyájan abból indultunk ki, hogy ha valóban segíteni akarunk, akkor meg kell haladni a leegyszerűsítő kérdésfelvetést, az egysíkú, a kölcsönhatásokkal keveset foglalkozó adatfeldolgozást, elemzést és az ezekből következő sommás értékítéleteket. Úgy gondolom, új ismeretekhez jutottunk, hogy ugyanazon jelenségeket, esetenként tényként rögzült állítások megalapozottságát több oldalról vizsgáltuk meg. A feladatnak azonban korántsem értünk a végére, szükség van arra, hogy miután azonosítottuk a főbb összefüggéseket, ok-okozati összefüggéseket, a közpénzügyi menedzsmentek meghatározott vezénylő és végrehajtó szerepkörű elemeit, a *versenyképességben játszott szerepük, ilyen feladatellátásuk* kontextusában sokoldalú teljesítményvizsgálatoknak vetjük alá, s mintegy térképként láttatjuk azokat a pontokat, ahol beavatkozásra van szükség, illetve ahol a különböző intézkedések együttes hatása kontraproduktív vagy éppen egymást kioltó lehet.

A közzféra versenyképességét „három tükrében” vizsgáló tanulmányunkban (Báger Gusztáv – Kovács Árpád, 2010) arra tettünk kísérletet, hogy több oldalról vizsgáljuk meg a közigazgatás és a versenyképesség összefüggéseit, és így mutassuk be mindazt, ahol sürgős változást tartunk szükségesnek. Vizsgálódá-

sunk egyik tükre a nemzetközi összehasonlító elemzések néhány fontos tapasztalatának összegzése, másik tükrét pedig az ÁSZ Kutató Intézetében a fő állami funkciók ellátását az úgynevezett Delphi- (többszintű/többkörű szakértői lekérdezésen alapuló) módszer alkalmazásával végzett felmérés eredményei alkották. A harmadik tükröt az Állami Számvevőszék jelentései és tanácsadó tevékenysége alapján kirajzolódó, kapcsolódó főbb javaslatok rövid összegzése nyújtotta.

Sajnos tény, az általunk alkalmazott módszerek segítségével kapott információk sem jelezhettek mást, újat, biztatót, mint az általános, romló trendet: az utóbbi években rohamosan hanyatlott versenyképességünk. Még az „európai félperiférián” is kifelé sodródtunk. Az általunk bemutatottak azonban az okokat, kapcsolódásokat árnyaltabban láttatják, mint azok a közvéleményben és a közgazdászok jó részében élnek. Így bízhatunk benne, hogy az újabb ismeretek figyelembevételével segíthet a harmonizáltabb, új pályára álló cselekvésben. Tapasztalatink közül négy, korábban háttérben maradt összefüggést indokolt kiemelni:

- jóval nagyobb szerepet képvisel a versenyképesség alakulásában a politikai, gazdaságpolitikai irányítás minősége, mint azt korábban a közvélemény, de akár a vállalkozók feltételezték, s (köz)igazgatási, vezénylési

rendszerek utóbbi években látott, szinte végletes leépülése is az itt látott, politikai-vezénylési okokra visszavezethető, koncepció hiányosságoknak, gazdaságpolitikai következetlenségeknek tulajdonítható;

- a gazdaság teljesítményhiányáért nem egyszerűen csak a (köz)terhek mértéke, a bürokrácia rugalmatlansága, az állam gazdaság-szervező – klímateremtő – képességének korlátossága, hanem vállalkozói szféra szerkezeti összetétele, világról, a piacról alkotott ismereteinek hiányossága, s egyes csoportjainak támogatásokra, kedvezményekre váró, „járadékvadász” magatartása, az eladható ötletek, termékek hiánya is okolható;
- bebizonyosodott, hogy a végső teljesítményt mindig a legszűkebb keresztmetszetek befolyásolják, így a lényegi változashoz nem elég egyik vagy másik – nem ritkán csoportérdekek, közvélekedés által kritizált – szűk keresztmetszet egyoldalú feloldása;
- kitűnt, hogy a versenyképesség alakulásában a civilszférának, a társadalom új iránti befogadóképességének, a különböző várakozásoknak, emócióknak, hagyományos értékeknek (vagy csak azoknak vélt) tényezőknak nagyobb a szerepe, mint azt korábban gondoltunk, s a versenyképesség fejlesztését nem lehet leegyszerűsíteni racionális, verbalizálható érdekek teremtésére egyszerűsíteni.

A fentiek alapján törvényszerű volt, hogy a külső felmérések, a saját kérdőíves kutatások és az ÁSZ-jelentések általánosítható tapasztalatai az elmúlt évekről egyaránt csak azt mutathatták, hogy a *politikai-kormányzati tevékenység* színvonala igen hátrányosan érintette az ország relatív versenyképességi helyzetét: 2008-ban mind a kormányzati döntéshozatal átláthatósága, mind a politikusok iránti közbizalom indikátorának rangsorbeli helyzete igen jelentősen, mintegy 20 pozíciót romlott. Tévedésnek, hibának bizonyult az a megközelítés, szlogen, ami szerint „nem baj, ha a politika el van foglalva magával, mert legalább békén hagyja a gazda-

ságot”. Levonható volt az a következtetés, hogy ahol ezt a gazdaság szereplői és a társadalom túlságosan is elhitték és a cselekvést halogatva tolerálták, ott a világgazdasági válság fagyos klímájában, előbb-utóbb súlyos, országhatáron túlmutató következményekkel kellett szembenézni, és ebben az esetben nemcsak Magyarországra, hanem például az Olaszországra és különösen a Görögországra gondolhatunk.

Szívesen, önfelmentő módon hivatkoztunk a világgazdasági krízis következményeire. Magyarországon, azonban a válság nem 2008 őszi kezdődött. Csak legfeljebb nem vettünk róla a versenyképességet tükröző számok ellenére tudomást. Erőnk, sajnos az is késve, csak a társadalmi szolgáltatások öncsonkító megnyirbálásáig, s az elavult ellátórendszerek korszerűsítése szlogenje ismételtetéséig, valamint az igazgatási „vízfej” modernizációs célokra hivatkozó rombolásáig, terjedt.

A KIS- ÉS MIKROVÁLLALKOZÁSOK NÖVEKEDÉSI POTENCIÁLJÁNAK ERŐSÍTÉSE

Már a Magyar Közgazdasági Társaság 2008. és 2009. évi vándorgyűléseinek egyik legfontosabb tanulsága is az volt, hogy nemcsak a költségvetés túlköltekezésével, az államháztartás pénzfalásával, hanem a gazdaság teljesítményhiányával, a kis- és közepes vállalkozói kör alkalmazkodóképességével, piacképességével is súlyos baj van. A pénzüntézetek „önzését” lehet ostromozni, és lehet megfelelőbb szabályozással „nagyobb lojalitásra, vállalkozásbarátabb” magatartásra ösztönözni őket (utóbbi fontos része a versenyképesség javítására tett konkrét, de intézkedéssorba illeszkedő lépéseknek), de azon aligha lehet változtatni a piacgazdaság valóságában, hogy a bankok csak úgy és arra adjanak – saját vállalkozási érdekeiket követve – hitelt, hogy annak megtérülése a hozzájuk forduló piaci elképzeléseinek megalapozottsága alapján biztosítottan legyen, s közpénzből is

csak az legyen támogatható, aki és ami a támogatásért „cserébe” távlatilag nagyobb teljesítményt, eredményt mutat fel, vagyis valóban versenyképes.

Ha közpénzeket – az adófizetők pénzét – fordítják a „vállalkozók adó- és járulékkerheinek csökkentése”, támogatása címén olyan vállalkozásokra, amelyek piacképtelenek, attól a helyzet – nyilvánvaló – nem fog javulni, hanem még rosszabbá válik. Ugyanakkor lehetőség van arra, hogy a gazdaságpolitika a duális gazdaság versenytörzítő hatásait enyhítse. A multinacionális cégek pozíciójának ésszerű korrekcióján túl erre lehetőséget kínál a köz- és a magánszféra együttműködésének új alapokra helyezése, mert az államháztartás piacot teremtve – és itt nem a gazdaság felpörgetésének müncheni kalandjáról van szó – válságot enyhít azzal is, amikor jól meggondolt és előkészített fejlesztéseihez a magánszférától rendel meg javakat, szolgáltatásokat.

A társadalom ellátására hivatott közszolgáltatások hatékony működtetése forrásokat szabadít fel a gazdaság számára. Az államháztartási forrásokból finanszírozott szolgáltató szervezetek azonban ma már szimbiózisban élnek a magánszférával, a feladatok technikai ellátása ma már – legalábbis elvileg – szektorsemleges. Így az „állami költségek” csökkentése természetesen nemcsak a szolgáltatás igénybe vevőit, hanem a szolgáltatások piacának szereplőit is markánsan érinti. (Ilyen például a gyógyító ellátásban a funkcionális privatizáció, vagy a szociális ellátásból élő kis- és mikroállalkozások világa.) A társadalmi szolgáltatások finanszírozásában a pénzügyi kötelezettségek érvényesítése, a kényszerű fogyókúra nem okozhat sem az ellátásban, sem az ebből élő vállalkozói körben anorexiát. Ezért kifogásolható versenyképességi szempontból is, hogy az utóbbi években az illékony költségvetési egyensúlyt úgy tartották fel, hogy halasztottak halaszthatatlan kiadásokat, nem ritkán olyan szolgáltatások területén (egészségügy, közlekedés, oktatás),

amelyek teljesítménye közvetlenül is befolyásolta a reál gazdaság napi, de különösen közép- és hosszabb távú teljesítményét.

A költségvetés ma ugyan majd kétezer milliárddal kevesebbet költ, mint korábban, de ettől még nem lett jobb helyzete a kis- és közepes vállalkozásnak, s ettől még a mikroállalkozások sem prosperálhattak jobban, sőt az államháztartás zsugorítása éppen rajtuk ütött a legnagyobbat. Ezért érdemes a versenyképesség kontextusában is elemezni, hogy mi tekinthető valószínűleg mikrovállalkozásnak, s mekkora az a kör, ahol valójában arról van szó, hogy az emberek munkaerejüket, képességüket – kényszerből, mert más, egyéni és társadalmi gazdasági szempontból szervezettebb és hatékonyabb lehetőséghez nem jutnak – így próbálják eladni. A gazdaság realitásainak figyelmen kívül hagyásával kockázatos azt az illúziót keltetni, mintha a gazdaság egyik új motorja a kisvállalkozás lenne. Ezeknek is természetesen megvan a funkciója, s itt is azt kell hangsúlyozni, hogy milyen erős egymásrautaltságok érvényesülnek.

Szélesebb értelemben azonban méltatlan és indokolatlan az a Magyarországon élő, egyoldalú beállítás, ami a gyenge versenyképességért a felelősséget a közsféra teljesítményhiányában, annak okaival nem törődve láttatja. Ráadásul az is hozzá tartozik a közvélekedéshez, hogy a kép ilyen vagy olyan színezete érdekek és berögzült reflexek által torzított, vezényelt. Az elmúlt években szlogenekké, sommás ítéletekké merevedett megítélésben az is szerepet játszott, hogy az uralkodó politikai elit kudarcait úgy állította be, hogy alapvetően nem a vezetés-vezénylés alacsony szintje, hanem a végrehajtás gyengesége, a „bürokrácia” bástyái „vetettek árnyékot” az egyébként a (politikai) szándék szerint messzemenően versenybarát arcra. A vállalkozók számára a zavarokkal terhelt vezénylés – szükségszerűen – a közsféra cikcakkokat követni nem tudó vergődésén, a lerombolt közigazgatás teljesítményhiányos bürokráciáján ke-

resztül jutott el, ami elfedte, hogy a gazdaság és az államháztartás nem két külön világ.

Nem *csak* a szociális költségek „erőt elszívó” éhsége okozta a vállalkozások teljesítményhiányát. A piac sem lehetett tökéletes, a magán-szféra botlásai, a pénzvilág „faultjai” is – láttuk – milyen nagyot tudtak rombolni. A „végső menedék” pedig a gazdasági stabilitás és a társadalmi működés megőrzésének felelősségét viselő állam volt, s kevés szó esett arról, hogy elosztható jövedelem csak a gazdaság teljesítményeiből lehet, s ha ez nincs, akkor legfeljebb csak időnyerést jelent a nadrágszíz szorosabbra húzása. Ha ennél többet akarunk, akkor nem tudjuk megkerülni azt sem, hogy ne tegyünk az államháztartás keretében működő vezetési, igazgatási, igazságszolgáltatási, információs, gazdaság-szervező szervezetek teljesítményének a fejlesztéséért. Ez pedig nem újabb és újabb létszámot, hanem megfelelő kompetenciákkal rendelkező adekvát közigazgatási struktúrát követel, amelynek kialakításához értékes kiindulópont *Báger Gusztáv* (2010) tanulmánya.

Nem elég tehát néhány új, felelősség- és hatáskör kiépítése, többre van szükség: a politikai vezénylet tartalmának és megjelenési formáinak megváltoztatására, a közigazgatás újjászervezésére (talán nem túlzás: újjáépítésére). A közszolgáltatások új alapokra helyezése és a reálgazdaság, a vállalkozások közszolgáltatásokkal szembeni, reflexé merevedett görcseinek, nem különben a civil társadalom előítéleteinek oldása hosszabb folyamat. Ezek nélkül azonban nem érhető el tartós javulás a versenyképesség erősítésében.

A CIVIL TÁRSADALOM SZEREPE A VERSENYKÉPESÉG FOKOZÁSÁBAN

Ahogy a versenyképességet alakító tényezőket, okokat, ok-okozati összefüggéseket lépésről lépésre jobban megismertük, egyre erősödött az a meggyőződésünk, hogy változtatni kell az eddi-

gi leegyszerűsítő, egyik vagy másik tényezőt kiragadó s „generális” megoldást így kereső, töredezett „terápián”. Nem tartható fenn az a felfogás, amely a versenyképesség kérdését annak egyik vagy másik, „döntőnek” tartott eleme „fejlesztésével”, alapvetően a szabályozás, gazdaságszervezés állami felelősségében kívánja (el)intézni. Stratégiai gondolkodás, a fontossági és időrendek, a kölcsönhatások vizsgálata és arra épülő harmonizált, távlatokban gondolkodó vezénylet nélkül aligha juthatunk előre. Láthatuk: egyik vagy másik adónem csökkentése, a vállalkozásalapítási, az engedélyezési, felügyeleti, közbeszerzési eljárások több vagy kevesebb bürokratikus elemének „megszüntetése”, egyik vagy másik vállalkozói csoport előnyben részesítése, állami támogatása stb. az előrejutáshoz kevés. (Különösen akkor, ha érdekcsoportok nyomásának vagy a politikai marketingnek engedő lépésekre kerül sor, hiszen attól még nem lesz versenyképes egy vállalkozás, ha egy órán belül bejegyzik, vagy félreteszik a közbeszerzés normatív jellegét!)

A versenyképesség, de akár az államháztartási rendszer működésének és a vállalati teljesítmény hiányai felfoghatók úgy is, mint a társadalmi rendszer működésének következményei. A különböző reálgazdasági, államháztartási, pénzügyi elképzelések rövid és hosszabb távlatú harmóniája megteremtésének gyakorlati – például időbeli megvalósítási, társadalmi fogadtatásbeli, markáns érdekütközésbeli – korlátjainak és a szükséges modernizációs programoknak, reformlépéseknek természetesen nem a modellezett, hanem a valóságos körülményeik között, a társadalom által kell érvényre jutniuk. A versenyképesség nem értelmezhető a társadalom nélkül, s a magunk módján mindnyájan „civiliek” vagyunk. A magyar társadalom „adaptációs potenciáljának” valósága és természetesen fejleszthetősége tehát kulcstényező.

A nemzetközi tapasztalatok szerint a modern világban a „változás generálásában”, a közpolitika formálásában mind nagyobb a szerepe

a társadalom spontán szerveződéseinek, a „civil-
leknek” – köztük az olyan szakmai és érdek-
hordozó szervezeteknek is, mint a Magyar
Közgazdasági Társaság, a vállalkozók vagy akár
a pénzügyi ellenőrök világot behálózó szövet-
ségek. Hiba lenne ezt az erőt és ezt a szellemi
kapacitást veszni hagyni, vagy ami még rossz-
szabb, erejét lebecsülni. A társadalom új iránti
befogadó képessége (civilszféra), morális tá-
mogatása, azonosulása pedig sokkal nagyobb
lendítő erőt jelent akkor, ha ezt – akár konzul-
tációk, visszacsatolások vagy akár „társadalmi
szerződések” formájában – tudatosan szerve-
zik, hiszen közbizalom és együttműködés nél-
kül, széles körben támogatott társadalmi távla-
tok hiányában magának a versenyképességnek a
célja sem értelmezhető.

Az elmondottak alapján megállapíthatjuk,
hogy a kézenfekvő, tisztább államháztartási és
reálgazdasági feltételek megteremtése nélkül,
aligha jutunk előre. Mindez, a kialakult gazda-

sági-társadalmi kényszerpályáról történő kitö-
rés olyan, egymással is kölcsönhatásban lévő
társadalmi kiadások, szociális transferek, vál-
latcsoport-pozíciók, fejlesztésallokációk
megváltoztatását igényli, amelyeket az *alkot-
mányos alapjogok újragondolása* (nyugdíj,
egészségügy, oktatás és az állam által vállalt más
feladatok), új társadalmi-politikai kompro-
misszumok tető alá hozása (területi igazgatás,
önkormányzatiság, az állami szerep, a tervezési
mechanizmus újrafogalmazása, az állam „újja-
építése”), illetve a gazdaságszervezés (adórend-
szer, jövedelem- és támogatáspolitikai, vállala-
tok piaci orientációja) új alapokra helyezése
nélkül nem lehet megoldani. És mindez csak
akkor lehet, ha az új szabályokat, intézménye-
ket, szervezési-vezetési megoldásokat nem kül-
ső kényszer, „prezentációs érdek”, közte akár
egynémely nemzetközi versenyképességi mu-
tató gyors javításának szándéka, hanem belső
harmónián nyugvó elhatározás alkotja meg.

IRODALOM

BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2010): A közigazgatás és a
gazdaság versenyképessége három tükörben. In: Báger
G. – Czakó E. (szerk.): A közsféra és a gazdaság ver-
senyképessége – empirikus eredmények és tanulságok,
tanulmány, *Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Bu-
dapest, 10–41. oldal*

BÁGER G. (2010) A kompetenciaalapú struktúra ki-
építésének lehetőségei a közigazgatásban, In: Báger G.
– Czakó E. (szerk.): A közsféra és a gazdaság ver-
senyképessége – empirikus eredmények és tanulságok,
tanulmány, *Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Bu-
dapest, 84–89. oldal*

Török Ádám

Hat kérdés és hat válasz a közszféra és a versenyképesség kapcsolatáról¹

A tanulmány – inkább tanulmánykötet – tematikai sokszínűsége és módszertani alapossága ugyancsak sokrétű tennivalókat ró az értékelőre. Hálás, ugyanakkor a szokásos recenzióknál jóval bonyolultabb feladat. A bírálatok újabb gyakori, az értékelés fontosabb területeit egybemosó szokásával szemben itt két részre bontjuk a tanulmányról alkotott véleményt.

Az első részben – röviden – a témaválasztás és a megközelítés áttekintése szerepel, a másodikban pedig a gazdaságpolitikai és szabályozási javaslatokra – a kérdésekre adott válaszok alapján – az értékelő vélemény.

A tanulmánykötet témaválasztása kiemelkedően aktuális, mert arról a területről van szó, amely a 2010-ben valóban releváns gazdaságpolitikai viták középpontjában van. Az itt közölt kutatási eredmények figyelembevétele kiemelt fontosságú lesz/lehet akkor, ha a magyar kormányzat majd nemcsak szűkebben értelmezett államháztartási ügynek, hanem strukturális illeszkedési problémának is tekinti a válságkezelést.

A kutatás irányítói és a tanulmánykötet szerkesztői a közszféra és a vállalkozások (pontosabban a gazdasági szereplők) kapcsolatrendszerének vizsgálatát helyezték a középpontba. Azt a megoldást választották, hogy megjelölték a témakör fontosabb kutatási területeit, s ezeken a területeken külön-külön

elemzéseket kezdeményeztek. A kutatási programok eredményei a kötetben is külön tanulmányokban jelennek meg, s emiatt érdemes inkább tanulmánykötetről, mint egységes vizsgálatról beszélni. Véleményem szerint egyébként a tématerület fontossága, valamint a kutatási eredmények értéke egyaránt indokoltá tenné a fejezetek egységes szöveggé szerkesztését, majd ennek az anyagnak könnyvéként való publikálását.

A kötetbe felvett tanulmányok legnagyobb része igen szorosan kapcsolódik a címben jelzett kutatási célhoz. *Báger Gusztáv és Kovács Árpád alapozó tanulmánya* a tágabb körben ismert nemzetközi versenyképességi elemzésekből kiindulva, az Állami Számvevőszék tapasztalatait felhasználva veszi számba a magyar államigazgatás és – szélesebb értelemben – a közszféra teljesítményének versenyképességi hatásait. Ez az igényes szakirodalmi áttekintés és a rá épített javaslatcsomag világosan rendszerezi a magyar kormányzati rendszer versenyképességi szempontú korszerűsítésével összefüggő feladatokat, s így – régebbi magyar kormányzati zsargonban – mintegy „fogadóanyagként” szolgál a további elemzésekhez.

Chikán Attila és Losonci Dávid a gazdaságpolitika szempontjából leginkább releváns kérdést vizsgálja, a közszféra működésének hatását a vállalati versenyképességre. Ebben az igé-

nyes módszertannal elvégzett, nagyon világosan strukturált tanulmányban részben más kutatási eredmények szakszerű megerősítését láthatjuk, részben pedig arra figyelhetünk fel, hogy nemcsak a magyar szabályozás, hanem annak intézményi feltételrendszere is bőven javítható.

Czakó Erzsébet a közsféra-vállalkozások kapcsolatrendszer második elemére s egyben fő eredménymutatójára, a magyar vállalkozások teljesítményére összpontosította elemzését. Ennek a kutatásnak középpontjában nemcsak a vállalatok méretkategóriák szerinti működési és eredménymutatóinak a rendszerzése és elemzése állott, hanem egy még fontosabb szempont vizsgálata is. Ezt saját kifejezéssel úgy fogalmazhatnám meg, hogy a magyar vállalati szféra méretkategóriák szerinti érzékenysége az intézményi és szabályozási anomáliákra. A kutatási cél ilyen átfogalmazása talán világosabbá teheti, hogy ez a tanulmány is miért illik feltétlenül a gyűjtemény szigorú tematikai következetességgel összeválogatott darabjai közé.

Báger Gusztáv tanulmánya a kompetencia-alapú közigazgatási struktúra kiépítésének lehetőségeit mutatja be egy empirikus felmérés alapján. Az anyag a központi állami hivatal és középvárosi önkormányzat működésében egyaránt tesztelte a meghonosítás esélyeit, és arra a következtetésre jutott, hogy ez a szemléleti/módszertani átállás egyaránt jelentős javulást ígérhet a működési hatékonyság és a „vevői”² elégedettség területén.

Jenei György – Kuti Éva tanulmányának külön erénye és fontos eredménye a jelenleg is már közfeladatot végző civil szervezetek világának feltérképezése. Ebből derül ki, hogy ezek, a különben nem kifejezetten „gazdálkodó” jellegű szervezetek igenis a gazdaság fontos szereplői, amelyek elsősorban csak jogi értelemben nem tekinthetők vállalkozásoknak.³ Remélem, nemcsak a szakterület irodalmáról szerzett ismereteim szűkös volta miatt tűnik úgy számomra,

hogy a kötet legmeglepőbb kutatási eredményeit éppen ez a fejezet tartalmazza.

A záró, 6. fejezet *Báger Gusztáv és Pulay Gyula* munkája, amely összefoglaló jelleggel veszi sorra, illetve rendszerezi a kötetben megfogalmazott reformjavaslatokat. Nemcsak a kötet eredményeit összegzik, hanem az ÁSZKUT egyéb fontos kutatási eredményei is megjelennek bennük.

Az értékelő vélemény előtt érdemes hangsúlyozni, hogy a kötet egyik fő érdeme tulajdonképpen – a szó jó értelmében – kommunikációs jellegű. *Alig van (ha egyáltalán van) 2010-ben olyan szakmai kiadvány Magyarországon, amely ilyen átfogó jelleggel és egységes szerkezetben mutatná be a közgazdászok többsége által szorgalmazott intézményi és szabályozási reformok fő irányait.* Ezért feltétlenül ajánlható, hogy a szerzőcsoport a szélesebb szakmai közönség előtt is jelenjen meg reformjavaslataival.

1 A politikai elit, az érdekcsoportok, a szakértői körök között egyetértés van abban, hogy a közsféra nem segíti eléggé a vállalati versenyképesség javítását, a kapcsolat megítélése azonban eltéréseket mutat. Mivel tudná – a tanulmány alapján – ezt a képet tovább árnyalni?

A kapcsolat megítélése véleményem szerint nem mutat valóban jelentős eltéréseket, ilyen különbségek inkább csak a részletkérdések megítélésében vannak. A tanulmánykötet anyagai helyesen mutatnak rá, hogy a vállalati szféra költség- és adminisztrációs terheit nem ellensúlyozza megfelelően (pontosabban: csak alig ellensúlyozza) az állam gazdaságfejlesztő szerepe, illetve, hogy ez a szerep különösen gyenge a kkv-kkel kapcsolatban.

Miközben a gazdaságfejlesztésben a kkv-knak a jövőben mindenképpen nagyobb szerep juthat (ezt a kötet anyagai empirikusan is

alátámasztják), fontos lenne a lehető legprecízebben árnyalni is ezt a megállapítást. A magyar kkv-k ugyanis nemcsak egy átlag feletti dinamikára és innovativitásra képes vállalati kategória, hanem a vállalkozásoknak az a rész-halmaza is, ahol az átlagnál nehezebb nyomon követni az állami pénzek sorsát. A magyar kormányzati intézmények emiatt különösen óvatosak velük szemben, amit a tisztességes kkv-k bizalmatlanságként élnek meg. Alapvető jogrendszeri és informatikai fejlesztésekre lenne szükség ahhoz, hogy a kkv-k körében szokásos visszaélések nagyban csökkenjenek. A jogrendszeri változtatások között alighanem fontos lenne a céges felelősség körének kiterjesztése és a vállalatvezetők, illetve -tulajdonosok személyes felelősségének jelentős növelése. Sokkal körültekintőbben szükséges szabályozni a vállalatok tulajdonosváltását is, és a jogi lehetőségekhez mérten erősebb feltételekhez kötni azt.

2 A többirányú megközelítés, többféle módszer mennyiben segítette elő a kapcsolatot jobb megismerését, milyen módszertani fejlesztéseket tartana még szükségesnek?

A kötet módszertani palettája széles és korszerű. Talán csak a makroszintű modellezés hiányzik az eszköztárból, de ennek alkalmazása – a szükséges és megfelelő mélységű adatok hiánya miatt – ezen a területen még erősen kérdéses.

A vállalati megkérdésezés vizsgálatok jelentős helyet kaptak a tanulmányok módszertani apparátusában. Nyilván nem volna érdekes ezek technikai részleteivel terhelni az olvasókat, de arra talán ki lehetne térni, hogy milyen „visszacsatolások” elemekkel próbálták javítani a válaszok minőségét és hitelességét, illetve hogyan próbálták kiszűrni a célzatos, „üzenetnek” szánt válaszokat. Célszerű

lehet tovább felvetni azt is, hogy a vállalati válaszokat mennyire befolyásolják a magyar vállalkozások rendkívül rossz hangulata és várakozásai, de erre a problémára aligha van megfelelő elfogadható költségű módszertani megoldás a magyarországi megkérdésezés vizsgálatokban.

3 Az ország versenyképessége fokozásának egyik kulcskérdése a kis- és mikrovállalkozások növekedési potenciáljának erősítése. Melyek a legfontosabb teendők e cél elérése érdekében?

A feladat egyik fele kézenfekvő és közismert. A jelenleginél sokkal szélesebb és mélyebb kkv-támogatási rendszerekre volna szükség a kkv-k pénzügyi és adminisztrációs terheinek számotvető csökkentése mellett. Ugyanakkor a feladat másik – nyilván kevésbé népszerű – felét is szem előtt kellene tartani. Mégpedig, hogy növelni kellene a kkv-szektor átláthatóságát és jogi-szabályozási változtatásokat kezdeményezni az adóelkerülés és a fantomizálódás gyakoriságának jelentős csökkentése érdekében.

4 A közzsféra és a versenyszféra kapcsolatának új alapokra helyezése a közigazgatásban dolgozók részéről új kompetenciákat feltételez. Hogyan lehetne ezeket a kompetenciákat – figyelembe véve az erről szóló tanulmányban említett kompetenciákat is – megszerezni?

Nem vagyok a téma szakértője, így csak általánosabb javaslatokat tudok megfogalmazni. Új kompetenciákra kétségtelenül szükség van, de ezek nem fogalmazhatók meg a formális oktatási-képzési rendszer kibocsátási szerkeze szerint. Például a kommunikációs képességek javításának nem a kommunikációs képzés bővítése a megfelelő útja. Valószínűleg kü-

lön képzési programokat kellene kidolgozni az ügyfélkapcsolati készségek (például empátia) javítása érdekében. Figyelni kellene azonban a kormányzat által rendelt továbbképzési programok súlyos inflálódására, ebből pedig alapos és nem csak formális minőség-ellenőrzési technikák bevezetése és alkalmazása következne.

5 Egyetért-e a civil társadalom szerepének növelését szolgáló javasolt stratégia kidolgozásának szükségességével, melyek lehetnének e stratégia fő céljai és eszközei? Mi lehet a civilszféra szerepe a versenyképesség erősítésében?

Ezzel a célrendszerrel természetesen egyetértek, a stratégia fő céljairól és eszközeiről azonban nincs különösebb mondanivalóm, mert részleteiben nem ismerem az adott területet. A civilszféra fontos szerepet kaphat a versenyképesség erősítésében azzal, hogy társadalmi felelősség alapján, lényegében költségmentesen vehetnek át feladatokat a kormányzati rendszertől. A kilencvenes évek elején ez a folyamat megindult (például a szakmai akkreditációs rendszer civilszférából építkező kialakításával), de aztán nagyban lelassult vagy megállt. Ennek feltárása természetesen további kutatásokat igényel.

6 Ön is a tanulmánykötetben kirajzolódó területeken látja a legsúlyosabb problémákat? Milyen irányban kellene a megoldásokat keresni, figyelembe véve a megfogalmazott javaslatokat is?

A tanulmány javaslataival egyetértek, a legfontosabb változtatások szerintem is ugyanazokon a területeken szükségesek. A következőkben részletesebben kifejtem a javaslatokkal kapcsolatos megjegyzéseimet.

A kötet utolsó, 6. fejezete hat közpolitikai javaslatot fogalmaz meg, amelyek mindegyike támaszkodik a kötet korábbi elemzéseire, ugyanakkor az összefoglaló részben kifejtve is megjelenik. A javaslatokat keretbe fogja néhány általánosabb irány megjelölése, mint

- a gazdaságpolitikai tervezési rendszer újbóli felállítására,
- egy valóban végrehajtható hosszabb távú (s nagyon helyesen: végre egyszer nem csak kipipálandó államigazgatási feladatként értelmezett) fejlesztési stratégia kidolgozására,
- az állami feladatok tartalmi újragondolására, illetve
- a költségvetés belső tartalmi összefüggéseinek alaposabb megértésére, a látszólagos hiánycsökkentő intézkedések tényleges, összesített hatásainak felmérésére vonatkozó elképzelés.

Maguk a javaslatok valószínűleg nagyon széles szakmai egyetértéssel fognak találkozni, és ebben csak kisebb szerepe lehet annak, hogy a javaslatok egy része már mélyen benne van a szakmai köztudatban, más javaslatok pedig eléggé általános megfogalmazásban jelennek meg. A jelentős szakmai támogatás elsősorban a javaslatok megfontoltsága és indokolt volta miatt várható.

Az első javaslat lényegét tekintve nem új, viszont ez a kötet a legtöbb korábbi anyaghoz képest megalapozottabban áll ki mellette, mert egyszerre vonultat fel a vállalati körből, az államigazgatásból és a tudományos világból származó érveket. Itt nemcsak a közterhek mérsékléséről van szó, hanem szerkezetüknek a versenyképesség javítását szolgáló átrendezéséről, valamint – és kivált itt látható a vállalatok véleményének komolyan vétele – a szabályozás jelentősen nagyobb átláthatóságának megteremtéséről is.

Az utóbbi szempont hangsúlyozása azért roppant lényeges, mert erre hivatkozva lehet visszautasítani a hivatalok magas költségvetési hiányt emlegető védekezését a fiskális rendszer

reformjával szemben. A nominális adóterhelés mérsékeltebb csökkentése mellett is nagyban lehetne ugyanis javítani a magyarországi üzleti környezetet az adó- és egyéb adminisztráció valóban átütő visszaszorításával. Ennek egyébként jelentős járulékos kedvező hatása lenne egy további javaslat megvalósulását, a korrupció csökkentését illetően is. A kötet szerzőinek az eredmények közzétételekor egyébként célszerű volna kifejezetten hangsúlyozniuk az összekapcsolódó javaslatok megvalósításától várható szinergiákat is.

A második javaslat konokul ismétli meg a talán legsürgetőbb magyar gazdaságpolitikai követelményt, mégpedig a költségvetési hiány és az államadósság tartós lezörítését. Itt különösen erős a szakmai konszenzus a vállalatok világa és a tudományos élet között. Az államigazgatásnak az ügyben megszólaló része ugyan rendszeresen hangoztatja elvi egyetértését, jelzi azonban azt is, hogy a feladat végrehajtása a gyakorlatban sokkal nehezebb. A kétségtelen technikai nehézségek ellenére feltétlenül tovább kell lépni ezeken a taktikai jellegű ellenérveken, amiben segíthet a költségvetés feladatainak tartalmi újragondolása is.

A politikai és kormányzati rendszer átláthatóságának, illetve konzisztenciájának növelésére vonatkozó javaslatban jelenik meg először a kötetben összefoglalt kutatások interdiszciplináris jellege. Itt ugyanis az ország működésének nemcsak a gazdasági, hanem a társadalmi hatékonysági és transzparencia követelményei is előtérbe kerülnek. Roppant fontos dologról van szó, amelyet a szerzők – az alátámasztásul szolgáló empirikus eredményekkel együtt – még jobban kiemelhetnének. Tovább is fejleszthetnék következtetéseiknek ezt a csoportját azzal, hogy Magyarországon nem lehet cél egy szingapúri típusú sikerrecept alkalmazása, mert a társadalmi célfüggetvenyt egy demokratikus európai országban nem lehet megfogalmazni csupán gazdasági kritériumok alapján.

Az oktatási rendszer javasolt átfogó reformjának igényét ugyancsak erősen és gyakran fejezik ki a gazdaság szereplői. A záró tanulmány itt is pontosan fogalmaz, és hangsúlyozza az egész életen át tartó tanulás keretrendszere kialakításának fontosságát. Ehhez kapcsolódik az alapvető kompetenciák megszerzésének lehetősége a társadalom hátrányos helyzetű tagjainál, hiszen ez a szakképzettség megszerzésének első feltétele.

Az oktatási rendszer eredményességének növelése a javaslat alapeleme, itt azonban érdemes lenne gondolkodni a fogalom alaposabb kifejtésén. Tág értelmezése esetén ugyanis éppúgy belefér az oktatás elméleti tartalmának további bővítése, mint gyakorlati relevanciájának növelése, de a jó stratégiai arány kialakítása a munkaerőpiac távlati fejlődésének megfelelő tervezésétől függ. A tervezés megfelelő rendszerének régóta várt kiépítése pedig ugyancsak a kötet fontos ajánlásai közé tartozik.

A korrupció visszaszorításának követelménye az utóbbi néhány évben szinte mantrává vált Magyarországon, de valójában elsősorban bürokratikus intézkedések történtek ellene, elsősorban az ellenőrzési aktivitás fokozásával. A záró tanulmány nagyon helyesen hangsúlyozza a kultúraváltás alapvető fontosságát a korrupció ellen valóban hatékony küzdelemben. Ennek feltárása azonban valóban interdiszciplináris terület, itt az ÁSZKUT-nak szociológusok, pszichológusok és esetleg politikatudósok – de kevésbé jogászok – bevonásával kellene átfogó, új kutatási programot kezdeményeznie.

A hatodik javaslat ugyancsak helyes irányba mutat a K+F-kiadások növelésének szorgalmazásával, de ezt a javaslatot tartalmilag kicsit árnyalni kellene. A cél nem lehet önmagában csak a K+F-kiadások növelése, mert akkor akár az is történhet nagyobb méretekben, ami jelenleg folyik az innovációs járulék vállalati felhasználásával, K+F-jogcímen elszámolt értelmetlen kiadásokkal. A K+F-kiadások növeléséhez

megfelelő minőségű kutatószervezetek és – a kutatói szabadság figyelembevételével – a projektek nagyobb részénél – jól átgondolt stratégiai irányok jelentik a szükséges keretfeltételeket. Természetesen az is igaz, hogy ezek

megteremtése ugyancsak befektetéseket igényel, de nem szabad azt hinni, hogy a GERD/GDP-mutató alapján álló K+F-politikai szemlélet Magyarországon minden további nélkül alkalmazható.

JEGYZETEK

¹ A panelvitában a konferencia szervezői részéről feltett kérdésekre adott válaszok.

² Saját kifejezés, mert itt természetesen ügyfelekről van szó.

³ A hozzámmal sokkal közelebb álló versenypolitikai irodalom sokat foglalkozik újabban azzal a kérdéssel, hogy a munkaerőt foglalkoztató és bevételekkel rendelkező, de persze nem vállalati formában működő NGO-k valójában mennyiben tekinthetők a versenyszabályozás alanyainak.

Csapodi Pál – Lévai János

Merre tart a számvevőszéki ellenőrzés?

Nemzetközi kitekintés – „gyorsfénykép”

A demokratikus államnak ma már mindenhol egyik elengedhetetlen velejárója, hogy a közpénzekkel és a közvagyonnal való gazdálkodást, a közjavak hasznosítását és a végrebajtó hatalom a kormányzat működését e hatalomtól független alkotmányos intézmény a népszuverenitás nevében s a parlamenti munka támogatása érdekében a maga teljességében ellenőrzi. A jelenlegi számvevőszéki, pénzügyi ellenőrzés (előfutárainak) kialakulása a felvilágosodás állameszményéhez, a hatalommegosztás elvéhez és a vállalkozás, valamint a polgár szabadságát szolgáló államhoz kapcsolódik. A számvevőszékek mindenhol alapvetően az Országgyűlés törvényhozó és ellenőrzési funkciójának, költségvetési joga gyakorlásának az előmozdítói.¹ A számvevőszékeknek, illetve szakmai előfutáraiknak évszázados története van, s a szervezet Magyarországon is számottevő hagyományokkal rendelkezik.²

A SZÁMVEVŐSZÉKEK VILÁGSZERVEZETE – TÉNYEK, ESEMÉNYEK, KEZDEMÉNYEZÉSEK

Az INTOSAI célja, „alkotmánya”

Ez idő szerint 189 országban működnek legfőbb (nemzeti, állami) pénzügyi ellenőrző szervezetek, számvevőszékek, amelyek szakmai fejlődését ösztönzi, harmonizálja az 1953-

ban alakult világszervezet, az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions, Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete), az ENSZ Közgazdasági és Jogi Tanácsa mellé rendelt, nem kormányközi konzultatív jogú szervezet.³

Az ellenőrzési világszervezetnek a perui fővárosban 1977 októberében lezajlott IX. kongresszusán fogadták el az azóta is a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányának tekintett *Limai Nyilatkozatot*.⁴ A nyilatkozat szerint a számvevőszékek alapvető feladatai: a törvények, szabályok betartásának biztosítása; gondoskodás a pénzforrások célszerű, gazdaságos és hatékony felhasználásáról; a parlament tájékoztatása a költségvetési források jogszerű felhasználásáról s a kormány gazdálkodásáról; a közpénzekre vonatkozó szabályok alkalmazásának figyelemmel kísérése és a szabályozás korszerűsítésének előmozdítása. A dokumentum mindezekelőtt azt a célt szolgálta s szolgálja ma is, hogy a felhalmozódott tapasztalatok közkinccsé váljanak a számvevőszékek világában és egységes elvi alapokra és módszerekre építve végezzék ellenőrző tevékenységüket.

A Limai Nyilatkozatra épülő s napjainkban is formálódó, fejlődő, a változásokhoz igazodó szakmai szabályozási rendszer (ellenőrzési módszertan) alkalmazásának tapasztalatai bizonyítják, hogy szükséges és lehetséges a kü-

lönböző hagyományokon, kultúrákon, politikai berendezkedéseken átívelő elvek, szabályok megfogalmazása, alkalmazása a pénzügyi ellenőrzés számára.

A változások legfontosabb „állomásai”

Az 1992. évi XIV. kongresszuson fogadták el a számvevőszéki ellenőrzés standardjainak lényegében máig élő rendszerét, s – ezekre a szabályokra építve – közzétették a washingtoni megállapodást. Utóbbi arra biztatott, hogy az ellenőrzések az addigi gyakorlattól eltérően ne pusztán feltáró, leíró, illetve felelősséget megállapító kontrollt jelentsenek, hanem igyekezzenek proaktív módon hatást gyakorolni az állam gazdálkodására és a hibák feltárásán túlmenően kiküszöbölésükre is tegyenek javaslatokat. Ezen a konferencián kaptak átütő hangsúlyt a teljesítmény-ellenőrzések, noha már 1986-ban a XII. kongresszuson, Sidney-ben ajánlásokat hagytak jóvá alkalmazásukra, és felhívást intéztek a parlamentekhez, hogy ismerjék el a számvevőszéki teljesítmény-ellenőrzések szükségességét az állami szférában.

Mérföldkövet jelentő állomásként értékelték INTOSAI-körökben a szervezet modernizálását szolgáló 2005–2010. évi stratégiai tervet, amit a 2004. októberi XVIII. kongresszuson, Budapesten hagytak jóvá. Első ízben készült a szervezetnek ilyen középtávú komplex korszerűsítési programja. Kulcsfontosságú összetevője a számvevőszéki ellenőrzések szakmai szabályozórendszerének teljes körű megújítására irányuló feladatmeghatározás.

A 2007. novemberi, Mexikóvárosi XIX. kongresszus folytatta a 2004-ben kialakított vonalvezetést. Konkretizálta az előző kongresszuson jóváhagyott stratégiai terv valóra váltásának főbb teendőit. A globalizálódó s válságjeleket mutató világgazdasági hatásokra való reagálási készség kibontakoztatása jegyében reflektorfénybe került a teljesítmény-ellenőrzések forszírozott fej-

lesztése, valamint az ellenőrzésszakmai szabályozás teljes körű, rendszerszemléletű megújítása. Kongresszusi nyilatkozatot tettek közzé a számvevőszékek függetlenségéről.

Az INTOSAI szakmai súlya, jövője szempontjából nem elhanyagolható, hogy a *Kormányzó Tanács 56. ülésén*, 2007. november 5-én a főtitkári beszámoló kinyilváníthatta – s ez meg is valósult –, hogy az INTOSAI társult tagjai lesznek olyan jelentős szervezetek, mint az IMF, a Világbank, az IFAC és az IIA. Ennek egyik említésre méltó előzménye a Világbank és az INTOSAI közös konferenciája 2006 tavaszán Washingtonban, ahol a közpénzügyi rendszer hatékonyságának előmozdítását szolgáló együttműködés lehetőségeit tekintették át.

A fejlődési lánc fontos eleme, hogy az Európai Számvevőszék (ECA) a 2001. évi Nizzai Szerződés alapján létrehozta az *EU Kapcsolattartó Bizottságot* (The Contact Committee of the Heads of the Supreme Audit Institutions of the European Union), amit az ECA elnöke vezet. Mindenekelőtt a 2008. évi (december 1–2-án Luxemburgban megrendezett), valamint a legutóbbi, a 2009. évi (november 30-án – december 1-jén – Budapesten tartott) ülések jelentősek a számvevőszékek munkájának, elsősorban a világgazdasági válság nyomán szükségessé váló megújítása szempontjából.

Válaszkeresés a pénzügyi-gazdasági válság kihívásaira

Már az *EU Kapcsolattartó Bizottság 2007. évi ülésén*, Helsinkiben fontosnak tartották, hogy bontakozzon ki együttműködés az európai számvevőszékek között a költségvetési politika, valamint a Lisszaboni Stratégia megvalósítását támogató ellenőrzések körében.

A megvalósítás részeként 2009. szeptemberben szintén Helsinkiben *műhelyvitára* (workshop) került sor. Megalakultak a költségvetéspolitikai, valamint a Lisszaboni Stratégia végre-

hajtása „tudáshálózatok”. Az előbbinek a finn, az utóbbinak a portugál partnerszervezet a szakmai gazdája. A Lisszaboni Stratégia végrehajtása tudáshálózat az együttműködésre három témakört határozott meg, ezek: a klímaváltozás, a foglalkoztatás-munkaerőpiac, valamint az e-kormányzás. A munkacsoport az információcserére helyezi a hangsúlyt. Párhuzamos vagy koordinált ellenőrzésekre esetleg később kerülhet sor.

Az *INTOSAI 2007. évi XIX. kongresszusán* mintha bizonyos fokig már igyekeztek volna elébe menni az utóbbi évek pénzügyi-gazdasági világválságának. Legalábbis annyiban, hogy a (szakmai) napirenden az államadósság ellenőrzése, valamint a teljesítményértékelés kulcsindikátorai (mutatószámok) szerepeltek. A kongresszusi záródokumentum hangsúlyozta, hogy a számvevőszékeknek aktív szerepet kell vállalniuk az államadósság ellenőrzése terén és ösztönözniük kell a teljesítményértékelés nemzeti mutatószámrendszerének kidolgozását, valamint alkalmazását.

A kongresszusi határozat alapján megalakult *INTOSAI nemzeti kulcsindikátor munkacsoportnak* (INTOSAI Working Group on Key National Indicators) 2010. április 7–8-án a kazahsztáni Astanában tartott 3. ülésén jutottak el oda, hogy megvitatták a kulcsindikátorokkal kapcsolatos fogalmak útmutatójának tervezetét. Emellett a nemzeti kulcsindikátorok teljesítmény-ellenőrzési célokra való felhasználásával kapcsolatos tudásbázis létrehozására irányuló munkáról is egyeztettek.

A pénzügyi-gazdasági világválság miatt – ahogyan arról az *INTOSAI Kormányzó Tanácsának* 2008. novemberben, Bécsben tartott 58. ülésén egyhangúlag döntöttek – az Egyesült Államok számvevőszékének vezetésével létrehozták az *INTOSAI Globális Pénzügyi Válság Munkacsoportot* (Global Financial Crisis Task Force). Első ülésére – telefonkonferencia keretében – 2009. februárban került sor, majd pedig június 30 – július 1-jén Washingtonban áttekin-

tették a válság okait és következményeit, továbbá azt, hogyan reagálnak arra a számvevőszékek, és milyen módon fejleszthető ki – e téren – a számvevőszékek és a nemzetközi pénzügyi szervezetek együttműködése. A vitában a Világbank elnökhelyettese, valamint a Világbank Pénzügyi Menedzsment Testületének elnöke és az IMF képviselője is véleményt nyilvánított.

Hasonló feladatra az EUROSAT is alapított szakértői munkacsoportot. Első, konferenciaszintű műhelyvitájára az Európai Számvevőszék központjában, 2009. február 16-án, Luxemburgban került sor. Az ÁSZ elnöke látta el a moderátor szerepét és előadást is tartott. Ez a workshop egyben előkészítő rendezvénye is volt annak az INTOSAI-programnak, amelynek valóra váltására kibontakozik az ellenőrzési világszervezet pénzügyi válsággal foglalkozó (már említett) munkacsoportjának tevékenysége. A rendezvényen áttekintették a német és holland partnerszervezet által koordinált kérdőíves felmérésnek a tanulságait, amely arra keresett választ, milyen felhatalmazásai vannak az európai számvevőszékeknek a pénzügyi és gazdasági válsággal összefüggésbe hozható, elsősorban a kormányzati mentőcsomagok közpénzeinek felhasználására irányuló ellenőrzések körében. (Hozzávetőleg a számvevőszékek 70 százaléka rendelkezik a felmérés szerint közvetlenül ilyen jogosítványokkal, illetve vannak már e téren munkatapasztalatai.)

A rendezvényen tapasztalatsere-fórum, platform létrehozásáról is döntöttek. Alakuló ülése 2009. májusban volt. A fórum a módosított Lisszaboni Stratégia valóra váltásával kapcsolatos ellenőrzéseket, valamint az Európai Unió válságkezeléséhez köthető számvevőszéki tevékenységeket szolgáló információkat gyűjti és rendszerezi. (Hozzátehetjük: ez nyilván értelemszerűen vonatkozik az Európai Bizottság közleményeként közreadott Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája című dokumentumban foglaltakra is.)

2009. március 30–31-én, Párizsban az INTO-SAI és az ARABOSAI közös rendezésében került sor *A számvevőszékek szerepe a kormányzati szervezetek teljesítményének erősítésében című konferenciára*. A rendezvényen – ahol több mint 70 európai és arab számvevőszék képviseltette magát – az ÁSZ elnöke tartotta az első, bevezető előadást. A plenáris ülésen itt is reflektorfénybe kerültek a számvevőszékek modernizációs kényszerei, valamint az, hogy e szervezeteknek milyen társadalmi és gazdasági változásokra kell felkészülniük. Egyetértés volt abban, hogy a számvevőszékeknek sajátos kettős feladatuk formálódik, egyrészt a gazdálkodási fegyelem fenntartásának elősegítése, másrészt a tanácsadó szerep erősítése, aminek keretében a vizsgálati tapasztalatokat a makro-gazdasági trendekhez tudják hozzárendelni.

Ez utóbbi irányzat, az ellenőrzési tapasztalatok szintetizálása útján megvalósuló *tanácsadó tevékenység* jó néhány ország – például Belgium, Dánia, az Egyesült Államok, Finnország, Franciaország, Németország, Oroszország, Szlovénia, Törökország – legfőbb nemzeti ellenőrző szervezetének munkájában teret nyert az elmúlt években. Mások mellett élen járt ebben brit partnerünk, a NAO is, a szervezet stratégiai küldetése ésszerű, okos gazdálkodáshoz segíteni a nemzetet: *helping the nation spend wisely*.

Az EU Kapcsolattartó Bizottság legutóbbi, 2009. november 30-tól december 1-jéig tartó ülésén Budapesten (is) középponti problémaként kezelték a pénzügyi-gazdasági világválságot és annak kapcsán a számvevőszékek teendőit, s arról a hivatalos napirend részét képező szemináriumot is tartottak. (*Seminar on the 'Role of an SAI in assisting the government measures in response to the financial-economic crisis'*) Emellett külön is foglalkoztak a Lisszaboni Szerződésből adódó számvevőszéki feladatokkal.

Az üléseket előkészítő *összekötők (liaison officers)* 2010. áprilisi koordinációs értekezletén megkezdtek a felkészülést az EU Kapcsolattar-

tó Bizottság ez évi, októberben sorra kerülő ülésére, aminek fő szakmai *napirendje a nemzeti parlamentek megváltozó szerepének elemzése* lesz. Az összekötők egyúttal egyeztették, hogy a *V4+2 országok* (a visegrádi országok, valamint Ausztria és Szlovénia) *számvevőszékeinek vezetői* 2010. szeptember végén *áttekintik, hogyan alakul a legfőbb ellenőrző intézmények felelősségvállalása a pénzügyi és gazdasági válság idején*.

Az *INTOSAI privatizációval, gazdasági szabályozással és a PPP-konstrukcióval foglalkozó* munkacsoportjának ez év májusi ülésén, Londonban (ahol 27 számvevőszék képviselői vettek részt, köztük 9 elnök és 5 alelnök) szintén a globális pénzügyi *válság hatásait elemezték* az ellenőrzések tapasztalatai alapján.

A jogkövetés támogatása, a korrupció visszaszorítása

Az *INTOSAI* Rio de Janeiróban megrendezett, 1959. évi *III. kongresszusán* hoztak határozatot az ENSZ Gazdasági és Társadalmi Tanács elnevezésű szervezetével kialakítandó együttműködésről. Ennek jegyében – általában kétévenként, Bécsben – közös szakmai szemináriumokra, szimpóziumokra került sor. Ezek egyikén, 1996 őszén a *XII. szeminárium* napirendjén az szerepelt, mit tehetnek a számvevőszékek a korrupció és a gazdasági visszaélések ellen?

1998 őszén, Montevideóban az *INTOSAI XVI. kongresszusán* voltaképpen az említett szimpózium munkáját folytatták magasabb szinten. A kongresszus egyik fő napirendi témája ugyanis a korrupció elleni fellépés volt. Nincs (sok) új a nap alatt: a konferencián megjelölték a korrupcióval leginkább „fertőzött” közigazgatási területeket, megrajzolták az akkori (általános) közigazgatási korrupciós térképet.⁵ A kongresszus záródokumentumában már akkor stratégiai léptékű ajánlásokat fogalmaztak meg a számvevőszékeknek arra nézve,

hogyan bontakoztassák ki a korrupció és a csalás elleni küzdelmet.

Újabbán, 2009. február 11–13-án, Bécsben, az ENSZ–INTOSAI immár XX. szimpóziúmán, több mint 70 ország 180 szakemberének részvételével ismét a korrupció okainak feltárása és visszaszorítása került napirendre, olyan nemzetközi szervezetek képviselőinek részvételével, mint például az OECD, a Világbank, az INTERPOL, az IIA és az OLAF.

Az ellenőrzési módszertan megújítása, újrendezése

Az ellenőrzési módszerek, eljárások és technikák átalakulása, modernizálása gyakorlatilag folyamatosan végigkísérte a legfőbb ellenőrzési intézmények eddigi (fejlődés)történetét. Az utóbbi években különböző munkacsoportokban – részben a minőségirányítási rendszer (ki)fejlesztése kapcsán is – ismételten előtérbe került a standardok korszerűsítése. (Párhuzamosan a versenyszférában is megfigyelhető a számviteli és a beszámolási rendszer uniós igényekhez is igazodó fejlesztése.)

Az ellenőrzési standardok körében markáns „nyitás” történt más nemzetközi ellenőrző szervezetek metodikai eredményeinek hasznosítása céljából, abból kiindulva, hogy a számvévszéki pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzések módszerei sok tekintetben hasonlóak s részben azonosak a könyvvizsgálati metodikával. Így merült fel a számvévszéki és a könyvvizsgálati standardok közelítésének, harmonizálásának lehetősége, igénye. Elsősorban az INTOSAI és az IFAC között, konkrétan az utóbbinak a nemzetközi könyvvizsgálati standardokat gondozó testületével (IAASB) épült ki kooperáció. A szakmai standardok bizottságának 2007. évi felmérése során az INTOSAI tagszervezeteinek több mint fele jelezte, hogy egyetért a „kettős megközelítés” (*dual approach*) felfogással és már használja az IFAC-

standardokat is. Az INTOSAI 2005–2010. évi stratégiai tervének megfelelően a szóban forgó bizottság irányításával új rendező elvek és belső logika szerint *átalakítják és teljessé teszik a módszertani dokumentumokat az ISSAI-rendszer „felépítésével”*. *Meghatározó módon támaszkodnak az IFAC audit jellegű ISA-standardjaira*. Minden ilyen standardhoz az INTOSAI gyakorlati útmutatót (*Practice Note*) rendel hozzá, és ezek együtt alkotnak egy-egy számvévszéki vizsgálati eljárást szabályozó standardot.

A hierarchikus ISSAI-rendszerben a már elfogadott, illetve a közelebbi jövőben kidolgozni tervezett standardok és a kapcsolódó útmutatók száma meghaladja a nyolcvanat. Jóllehet – például a legutóbbi, Mexikóvárosi Kongresszus határozatainak is megfelelően – *középponti törekvés a teljesítmény-ellenőrzések s azok részeként a rendszerellenőrzések elterjesztése, egyidejűleg ismételten növekvő súlyt kaphatnak a pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzések és a hozzájuk kapcsolódó módszertani munkák*. Már csak azért is, mert (“meztelen a király”...) INTOSAI-szinten ez idő szerint nincs hivatkozható korszerű és teljes körű módszertani útmutató a pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzésekhez.

Ugyanakkor előtérbe kerül – önálló, új ellenőrzési típusként – *a megfelelőségi ellenőrzés*. *Ez nem szükségképpen szabályszerűségi vizsgálat, hanem mindig valamely jogi vagy más kritérium(sor)nak való megfelelés kontrollját jelenti*. Párhuzamosan – szintén a 2007. évi XIX. kongresszuson folytatott munka eredményeként – *növekvő súlyt helyeznek a „jó kormányzás” ellenőrzési standardjaira* (amelyek a számvévszékek által ellenőrzött szervezetekre vonatkozóan szabnak meg szakmai minimumokat jelentő alapelveket).

A módszertani alapok erősítésére az európai tagszervezet, az *EUROSAT* is megkülönböztetett figyelmet fordít. A szervezet Kormányzó Tanácsa 2010. évi ülésén tervezi jóváhagyni az ellenőrzések szakszerűségét, megfelelő minő-

ségét garantáló, *minőségirányítási* „jó gyakorlatokat” tartalmazó *módszertani útmutatót*. Az előkészítő munkacsoportot az Állami Számvevőszék vezeti: a legutóbbi, ez év áprilisi egyeztetésen, Luxemburgban gyakorlatilag véglegesítették a dokumentumot.

Mindemellett tény – ezt az Állami Számvevőszék módszertani szakértőinek felmérése is megerősíti – jelenleg nincs egységes európai gyakorlat a számvevőszéki ellenőrzések szakmai (módszertani) dokumentumainak rendszerére s azok publikálására vonatkozóan. A nyilvánosan (interneten) elérhető információk hiányosak.

Számvevőszéki stratégiák

Módszertani szakértőink feltérképezték 22 partnerszervezet, továbbá az Európai Számvevőszék és a NATO Nemzetközi Számvevő Testülete hatályban lévő stratégiáinak főbb jellemzőit is. Találtak rövid, néhány oldal terjedelmű, de ugyanakkor 100 oldalnál hosszabb anyagokat is.

A stratégiák általában középtávra, 3–5 évre tekintenek ki, s többnyire néhány évvel ezelőtt készültek. Ezért a *legújabb fejleményekre*, ezek sorában a pénzügyi-gazdasági világválságra *adható válaszokat nem tartalmazzák*. Mindenekelőtt értékeket és célokat foglalnak magukban. Jobbára befelé fordulók, súllyal a szervezettel, valamint az ellenőrzések módszereivel foglalkoznak, mintsem hogy az államháztartás konkrét problémáit nevesítenék és megoldásuk ellenőrzési eszközökkel való előmozdítását állítanák fókuszpontba.⁶

Főként az angolszász hagyományokra támaszkodó számvevőszékek veszik figyelembe érdemben a gazdasági és társadalmi környezetükben végbemenő folyamatokat, amelyek befolyásolhatják az ellenőrzések eredményességét.

Az Állami Számvevőszék eddig három ízben, 1998-ban, 2002-ben és 2006-ban állított össze – a parlamenti ciklusok idejére – stratégiát. En-

nek során megvalósította a pénzügyi-szabályszerűségi, illetve a teljesítmény-ellenőrzésekre való szakosodást, teljesebbé tette a zárszámadás ellenőrzését. Egymásra épülő tematikus vizsgálatokkal értékelő véleményt formált az államháztartás egy-egy területén a közpénzek és a közvagyon hasznosításáról. A 2006-ban kezdődött és a 2010. évi parlamenti választásokkal lezáruló ciklusban fő stratégiai törekvései a közsféra átlátható, szabályszerű működésének, a költségvetési felelősség erősítésének, a közpénzügyi rendszer korszerűsítésének támogatása és az állami feladatok hatékony ellátásának elősegítésére összpontosultak.

Veszélyben a függetlenség?

Már az INTOSAI XVI. kongresszusán 1998-ban, Montevideóban, valamint 2001-ben a *XVII. kongresszuson*, Szöulban is felmerült a legfőbb nemzeti ellenőrzési intézmények függetlenségének helyzete, veszélyeztetettsége.⁷

Nem állnak rendelkezésre közelebbi információk azokról az okokról, amelyek folytán a 2007. őszi *XIX. INTOSAI Kongresszuson* szükségesnek látták közreadni a Mexico Declaration on SAI Independence (Mexikóvárosi Nyilatkozat a függetlenségről) című dokumentumot, valamint az ahhoz kapcsolódó INTOSAI Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence című kiadványt. Maga a tény, hogy a téma a Limai Nyilatkozat közzétételét követően három évtizeddel ismét reflektorfénybe került s az arról szóló (az ISSAI-rendszernek is részét képező) nyilatkozatot hangsúlyozottan kongresszusi dokumentumként publikálták, vélhetően a függetlenségre leselkedő veszélyekre való figyelemfelhívást célozta.⁸

Alighanem azzal a sajátos „áramlattal”, a külső beavatkozásoktól való félelemmel kereshető itt összefüggés, ami 2009 tavaszán A számvevőszékek szerepe a kormányzati szervezetek

teljesítményének erősítésében című konferencián, Párizsban is kifejezésre jutott.⁹

Néhány hónappal később, 2009. november 5–6-án a visegrádi országok, valamint Ausztria és Szlovénia számvevőszéki vezetőinek (vezető munkatársainak) értekezletén, Zakopaneban a szervezetek éves összefoglaló jelentései, a működésükre vonatkozó jogszabályi változások, valamint két- és sokoldalú együttműködésük szerepelt a napirenden. Az értekezleten hangsúlyosan szóltak az intézmények függetlenségét veszélyeztető tényezőkről is.¹⁰

Az INTOSAI Kormányzó Tanácsának 59. ülésén, 2009. novemberben, Fokvárosban a számvevőszéki ellenőrzés függetlenségének érvényesítésével kapcsolatos INTOSAI-kezdeményezést követő helyzet áttekintése kapcsán határozatot fogadtak el, ami arra irányul, hogy a Limai Nyilatkozat és a Mexikóvárosi Nyilatkozat a függetlenségről kerüljenek (be) a hivatalos ENSZ-dokumentumok sorába.

Az EU Kapcsolattartó Bizottság legutóbbi, 2009. évi ülésén, Budapesten külön (rész)témaként folytattak vitát – számos hozzászólással – a függetlenség korlátozására ható veszélyforrásokról (*Threat of limiting SAI's independence in some European countries*). Nyilatkozatot is elfogadtak, ami szorgalmazza, hogy az uniós intézmények és a tagországok parlamenti teyenek meg mindent a számvevőszékek függetlenségének megóvására. A nyilatkozatot eljuttatták az Európai Parlament, az Európai Tanács, valamint az Európai Bizottság elnökei mellett az INTOSAI és az EUROSAI főtitkárainak is.

KÉRDÉSEK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK (ÖSSZEFOGLALÁS HELYETT)

A legfőbb nemzeti ellenőrző intézmények szakmai együttműködésének ösztönzését és irányítását közben tartó INTOSAI tevékenységében több évtizedes időhorizonton tekintve a

megújuló kihívásokra irányuló folyamatos alkalmazkodási törekvés figyelhető meg. Ez fokozottan jut érvényre a legutóbbi években, amikor a számvevőszékek világában (is) szinte minden „mozgásban van”.

Melyek a főbb vonulatok, mozgásirányok?

Az INTOSAI és az EUROSAI szakmai szervezeteiben, bizottságaiban, munkacsoportjaiban, valamint különböző szakmai rendezvényeken a számvevőszékek választ keresnek arra, hogy a legújabb fejlemények, ezek sorában a gazdasági világválság, a klímaváltozás, a demográfiai problémák, az államháztartások egyensúlyi feszültségei, s – korántsem utolsósorban – az uniós változások, a közös politikák „sorsa”, a Lisszaboni Stratégia, illetve a javasolt Európa! 2020 stratégia milyen feladatokat, lehetőségeket és korlátokat jelentenek középtávon az elsősorban a parlamentek tevékenységét szolgáló, támogató számvevőszékek számára.

Mindemellett újrendeződik szinte a teljes számvevőszéki módszertan is. A pénzügyi-szabályszerúségi ellenőrzés lényegében „átáll” a nemzetközi könyvvizsgálati standardok közzéférére adaptált alkalmazására. Miközben ismét felértékelődnek a korszerű pénzügyi-szabályszerúségi ellenőrzések, továbbra is „él” a két legutóbbi kongresszuson is megerősített irányzat a (köz)gazdasági értékelésekre is alkalmas (alkalmassá tehető) teljesítmény-, ezen belül rendszerellenőrzések súlyának növelésére. Az eddigi kétpólusú szisztéma bővül, megjelenik harmadikként a megfelelőségi ellenőrzési típus.

A „hogyan” kérdésre válaszoló módszertani fejlesztések végső soron a számvevőszékek világának egységesítése, az ellenőrzések összevethetősége, „csereszabatosága” irányába mutatnak. Ezzel szemben az ellenőrzések tárgyát, hatókörét, belső tartalmát érintő „mit” kérdésre adható válaszok, a stratégiák dimenziójában felszínre kerülő teendőik megoldásának sikerei vagy kudarcai ellenőrzési teljesítményük és társadalmi, politikai elfogadottságuk függvényében befolyásolják a számvevőszékek pozícióját,

munka- és működési feltételeit. *Az ellenőrzések tárgya, a feladatstruktúra súlypontjai* – a törvényi kötelezettségeken túl – a számvevőszékek stratégiai törekvéseitől, utóbbiak pedig *a legfőbb ellenőrző szervezetek* társadalmi beágyazódottságától, *elismertségétől is függenek*.

Évtizedekre visszatekintve kiviláglik, hogy időről-időre, sajátos periodicitással előtérbe kerül a jogkövetést és a jogbiztonságot hátráltató tényezők, így a korrupció elleni fellépés igénye. Napjainkban éppen ennek a „hullámhegyével” találkozunk. *Az ellenőrzési világszervezet ismételen kulcsproblémaként kezeli a korrupció viszszaerősítését.*

Az elmúlt év őszén egy szűkebb körű konferencián, a Pénzügyminisztériumban az ÁSZ elnöke a válságkezelés körülményei között előtérbe kerülő pénzügyi ellenőrzési feladatokról – egyebek mellett – a következőket hangsúlyozta: „Az állami ellenőrzés legfelső szintű intézménye számára mindinkább az válik alapvetelmenné, hogy haladja meg a szabályossági, a célszerűségi és az egy adott intézményre összpontosuló teljesítményvizsgálatokat. Képesnek kell lennie arra, hogy képet adjon a társadalmi feladatellátás egy-egy komplex területének hatékonyságáról és az azt befolyásoló tényezőkről, háttér-összefüggésekről, például a fiskális irányítás-igazgatás problémakezelésének eredményességéről, az arra fordított pénzügyi erőforrások hasznosulásának színvonaláról. Részt kell vennie a problémakezelés harmonizációjának, a pénzügyi menedzselés hatékonyságának fejlesztésében.”

A kérdés éppen az, hogyan sikerül beazonosítani a legújabb és a közelebbi jövőt meghatározóan befolyásoló gazdasági mozgásokat, a határon átívelő változásokat, amelyek – nem mellékesen – erőteljesen társadalmi vonatkozásúak és hatásai a gazdaság- és a pénzügypolitikán keresztül befolyást gyakorolnak a számvevőszékek helyzetére és feladataira is.

Meglehet, a stratégiai léptékű, szakmapolitikai karakterű (*policy*) megfontolások az imént

idézetteknek megfelelő orientációt helyezik előtérbe, korántsem biztos azonban, hogy számolni lehet az ezek feltétlen érvényre juttatásához szükséges „fogadókésszéggel”. Ez csak látszólag „akadémikus” felvetés. Valójában nagyon is praktikus problémáról van szó, hiszen *napjainkban igaz csak igazán, hogy változik a világ és változnia kell a pénzügyi, számvevőszéki ellenőrzésnek is.*

Nem kerülheti el a figyelmet, hogy a mélyreható és nehezen kiszámítható hatású gazdasági tartalmú változásokkal egyidejűleg, némileg talán éppen ezekre reagálva, *a fejlett országok többségében a gazdasági vezénylest tekintve megerősödik a végrehajtó hatalom, s mindinkább a kormányoknak van parlamentje (s nem fordítva).* Az ilyen értelemben bizonyos fokig pozíciót vesztő parlamenteket szolgálják a számvevőszékek, mégpedig olyan körülmények között, hogy nem pusztán a parlamentek és a kormányok kontaktusában, hanem a parlamenteken belül a kormány-, illetve az ellenzéki oldal egymásközi viszonyában, nem különben a parlamenti munka stílusában és bizonyos fokig tartalmában is változások következtek, következnek be. Közülük ezúttal csak egyet emelünk ki: szemben azzal, hogy évtizedeken át a végrehajtó hatalom gazdálkodását kontrolláló számvevőszékek ellenőrzéseinek eredményeit elsősorban az ellenzék hasznosította, ma már a legtöbb országban, így nálunk is *a korábbiaknál jóval bonyolultabbak, differenciáltabbak a számvevőszéki tevékenység vitelének feltételei, valamint hasznosításának lehetőségei és korlátai,* amelyekre mindinkább nem pusztán a megváltozó parlamenti, hanem a tágabb horizonton érvényesülő (bel)politikai viszonyok is meghatározó jellegű hatást gyakorolnak.

Mindezek folytán az alapvetően a parlamentek ellenőrzési és törvényhozási funkciójának ellátását támogató *számvevőszékek pozíciója is meggyengülhet.* Megkérdőjelezhető az, amit a Limai Nyilatkozatra és az utóbbi egy-másfél évtized INTOSAI kongresszusi határozataira

támaszkodva elértek. *Már nem egyértelmű, hogy a gazdasági alkotmányosság (egyik) fő letéteményeseként a jövőben is képesek lesznek a hatalmi ágak közötti sajátos kiegyensúlyozó és demokráciát garantáló szerepet betölteni*, holott – s ez igen lényeges – például a magyar parlamenti ellenőrző szervezetnél is a demokratikus átmenetet előkészítő tárgyalások során mindvégig nagy hangsúlyt kapott, hogy a létrehozandó számvevőszék nem szűken vett szakmai szervezet, hanem a demokrácia megvalósulásának egyik fontos garanciális intézménye.

Valószínűsíthető, hogy a vázolt különböző, globalizációs jellegű világgazdasági és pénzügyi változások és az azok hatására is módosuló (bel)politikai erőviszony-átrendeződések folytán került felszínre az INTOSAI szintjén is a számvevőszékek függetlensége korlátozásának veszélyére vonatkozó felismerés, valamint a veszély elhárítására irányuló törekvés. Vélhetően e veszélyt igyekeztek demonstrálni azzal is, hogy magas szintű, azaz kongresszusi doku-

mentumként publikálták 2007 őszén a XIX. világtalálkozójukon a számvevőszékek függetlenségéről szóló nyilatkozatot, s a témát azóta is hangsúlyosan napirenden tartják.

Az INTOSAI, illetve maga a számvevőszéki ellenőrzés napjainkban sajátos mérlegkészítő és útkeresési periódusban van. Választ kell találnia arra, hogyan lehet az új kihívásokra számvevőszéki eszközökkel, elsősorban a rendszerszemléletű teljesítmény-ellenőrzésekkel reagálni, egyidejűleg fenntartva, sőt korszerűsítve a különböző elszámolásokra és beszámolóokra irányuló, hagyományos pénzügyi-szabályszerűségi vizsgálatokat is. Az ellenőrzések fő tartalmi irányait és belső arányait, valamint módszertanukat érintő, folyamatban lévő INTOSAI-szintű szakmai fejlesztési programok sikerétől is függ, hogyan képesek alkalmazkodni a legfőbb nemzeti (állami) ellenőrző intézmények a pozíciójukat, munkájukat és annak hasznosítását meghatározóan befolyásoló, magának a számvevőszéki ellenőrzésnek a jövőjét formáló változásokhoz.

JEGYZETEK

¹ A kormányzattól független intézmények élén elnök, illetve főszámvevő áll, de működnek testületi vezetéssel is számvevőszékek, valamint olyanok is – ezek döntően szabályszerűségi kontrollokat végeznek – amelyek sajátos bírósági jellegű szervként ítélkezési tevékenységet is folytatnak. Az ilyen „latin” számvevőszékek kisebbségben és visszaszorulóban vannak, szemben az „északi”, „angolszász”, hivatali típusú, ellenőrzésekkel, elemzésekkel, javaslatokkal és – újabban – szakmai tanácsadással is operáló legfőbb ellenőrző szervezetekkel szemben, mint amilyen az Állami Számvevőszék is. A hivatali típus dominanciája, valamint a tanácsadás térnyerése arra vezethető vissza, hogy a nemzetgazdasági határokat átlépő, egyre bonyolultabb pénzügyi és gazdasági folyamatok a gazdaság- és a költségvetés-politika kialakítása és valóra váltása szempontjából új szemléletű tervezést, koordinációt és elszámolási változásokat igényelnek, aminek nyomon követése, ellenőrzése csak a teljesítmény, a hatékonyság és az azokat befolyásoló háttérösszefüggések feltárását és megítélését is vállaló ellenőrzésekkel oldható meg.

² A magyar állami számvitel és az elszámoltatás, az ellenőrzés korai nyomai a királyi kamarák számadásai-ban és irataiban lelhetők fel. A legrégebbi irat 1528-ból való. A nyugati fejlődést követve mintegy két évszázada a parlamentáris alkotmányosság igényéhez kapcsolódóan jelent meg az állami jövedelmekkel való gazdálkodás ellenőrzésének követelménye is. Ez fokozott tért nyert a reformkorban és az 1848-ban megalapozott új parlamenti rendszer szerves részévé tette a (köz)pénzügyi ellenőrzést. A közpénzek ellenőrzése a kiegyezés után vált valósággá. Azt követően, hogy 1866 őszén létrejött a monarchia pénzügyi ellenőrző szervezete, a császári-királyi Legfőbb Számvevőszék, 1868 tavaszán megalakult a birodalom közös ügyeinek (külügy, hadügy és a pénzügyek) pénzfolyamatait ellenőrző Közös Legfőbb Számvevőszék. A Magyar Királyi Állami Számvevőszék 1870-ben jött létre, működését 1949-ben megszüntették. Onnan kezdve az 1949. évi 17. számú törvényerejű rendelettel létrehozott Állami Ellenőrzési Központ (illetve annak 1955. évi átszervezése után az Állami Ellenőrzési Minisztérium), 1957-től 1989-é-

gég pedig a népi ellenőrzés töltötte be a központi állami ellenőrző szervezet feladatát.

³ Megalakulása óta aktív résztvevője a számvevőszék a nemzetközi ellenőrzés-szakmai közösség, az INTOSAI munkájának: meghatározó részt vállalt a világ-szervezet vezetésében is, azáltal hogy elnöke látta el 2004 és 2007 között az INTOSAI Kormányzó Tanácsának (értsd: az elnökségnek s ezáltal a szervezet egészének) soros elnöki teendőit, amivel együtt járt, hogy a világszervezet 2004. évi XVIII. kongresszusára a magyar fővárosban került sor. Korábban, 1990-től 1992-ig az INTOSAI Kormányzó Tanács tagja volt az ÁSZ alapító elnöke, Hagelmayer István professzor is, aki 1996-ig a világszervezet európai regionális szervezetének, az EUROSAI-nak az egyik alelnöki tisztét is betöltötte. Átvehette 1992-ben az INTOSAI-nál a tagszervezetek munkájának elismerésére rendszeresített Jörg Kandutsch-díjat, amit a megelőző három évben az intézményfejlesztés terén a legkiemelkedőbb teljesítményt felmutató számvevőszéknek, az ÁSZ-nak ítélték oda.

⁴ A 7 fejezetből és 25 paragrafusból álló dokumentum a közpénzek ellenőrzésének minden lényeges elemére kitér. Meghatározza a számvevőszéki ellenőrzés céljait és fő típusait, a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal való kapcsolatait, az ellenőrzési hatáskör és a vizsgálati módszerek főbb összetevőit. Definálja a legfőbb nemzeti ellenőrző szervezetek függetlenségének tartalmát, indokolja szükségességét és meg szabja érvényesülésének feltételeit.

⁵ Ehhez hasonlítható az ÁSZ-nál ez idő szerint Korruptációs kockázatok feltérképezése – integritásalapú közigazgatási kultúra terjesztése címmel (ÁROP 2009/1.2.4. jelű projekt) kibontakozó munka. E témában az ÁSZ kutatóműhelyében is készült tanulmány a közelmúltban.

⁶ Az értékek sorában jellemzően a függetlenség, az integritás, a szakértelem, a körültekintő kommunikáció fordul elő a leggyakrabban. Az ellenőrzések során figyelembe veendő értékek közül az állam és a társadalom szolgálatát, az elszámoltathatóság és a 3E (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) elősegítését említik.

A célok között külön rendszerezik a szervezetük működésére vonatkozóakat (többé-kevésbé oly módon, ahogyan mi a funkcionális támogató stratégiáinkat kezeljük). Ezekről elválasztva veszik sorra az általuk fontosnak tartott ellenőrzési célokat, illetve az azok megválasztását befolyásoló tényezőket. Az utóbbiak sorában említik a külső környezet változásainak elemzését és az azokhoz való alkalmazkodás

igényét, az átfogó szemléletet, s ezekhez kapcsolódóan foglalkoznak az ellenőrzési területek kiválasztásával, az ellenőrzéseik hatókörének kiszélesítésével, az ellenőrzöttökkel való kapcsolat javításával. Külön is súlyt helyeznek a társadalmi elvárásoknak való megfelelésre (ennek kapcsán 4 partnerszervezet, érdekes módon egyik sem európai, szól a korrupció és a csalás elleni küzdelemről, mint stratégiai célról). Emellett a cél(csoport)ok sorában külön nevesítik a közigazgatási szerepvállalást, ezen belül a közszféra segítségét, a jó kormányzás kapcsán a tanácsadói szerepet, s ebben a körben is – két számvevőszéknél – említik a korrupció elleni fellépést.

A stratégiaalkotás és a megvalósítás tapasztalatai alapján sikerült kiérlelni, egyértelművé tenni a hazai számvevőszéki ellenőrzés alapvető céljait (szakzsargonban kifejezve küldetését, misszióját), tevékenységének alapelveit, támaszkodva a szervezet alapértékeire. Ezeket a 2006-tól érvényben lévő stratégia, másfelől, tovább rendszerezve a számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályait összefoglaló ÁSZ Ellenőrzési Kézikönyv tartalmazza. Az ÁSZ küldetése a közpénzekkel és a közvagyonnal való szabályos és hatékony gazdálkodás, az államháztartás biztonságos működésének támogatása, az Országgyűlés költségvetési joga gyakorlásának elősegítése; a *legfontosabb alapelv*, hogy az ellenőrzések, a javaslatok és a tanácsadás javító és segítő szándékúak; a *legfontosabb alapelv* a szakmai tudás és tapasztalat. Az ÁSZ tevékenységét jellemző *szemlélet, ars-poetica*, hogy a jelenben folytatott ellenőrzés – ami a jelen mellett érthető módon nagyjából részben szükségképpen a múltra vonatkozik – mindig a jövőbe tekint és így aktív szereplője a jövőformálásnak is.

⁷ Szöulban a kongresszusi vita során a szervezet főtitkára ellenezte Kanada legfőbb számvevőjének arra irányuló javaslatát, hogy a számvevőszékek függetlenségének helyzetét vizsgáló munkacsoportot állítsanak fel. Azzal érvelt, hogy a kérdés fókuszpontba állítása érinthet olyan politikai összefüggéseket, amelyek az INTOSAI pártatlanságát esetleg veszélyeztethetik. Végül azt az ajánlást fogadták el, hogy az ellenőrzési standardokkal foglalkozó bizottság munkájának részeként lehet és kell figyelmet fordítani a függetlenség kérdésére, kifejezetten a vizsgálatok objektivitásával összefüggésben.

⁸ Az ISSAI 10, illetve 11. jelzésű dokumentumok egyébként különösebb újdonságérték nélküli, vázlatos, csekély, alig 4, illetve 8 oldal terjedelmű összeállítások.

⁹ Az ÁSZ elnöke a rendezvényről szóló jelentésében ezt úgy interpretálta, hogy: „Visszatérő, óvatosan kö-

rülírt motívuma volt az előadásoknak, hozzászólásoknak, beszélgetéseknek, hogy a tekintélyuralmi, bürokratizált beavatkozások erősödésével kell számolni a számvevőszékek működésére nézve is. Így fokozott jelentősége van a tanácsadó szerep harmonizált fejlesztésének és az intézményi függetlenség erősítésének. Záróbeszédében a Francia Számvevőszék elnöke különös súllyal hívta fel a figyelmet erre, jelezve, hogy a kormányzati objektivitás – még jó számvevőszéki együttműködés esetén is – korlátozott.”

¹⁰ Az úti jelentés szerint „a szlovén elnök felvetette, hogy az elmúlt másfél évtizedben a politikusok felismerték, hogy a számvevőszékek milyen nagy ha-

tást gyakorolhatnak a társadalomra, és milyen nagy hatásuk van a politikára is mind központi, mind önkormányzati szinten. Nem véletlen, hogy számos esetben támadások érik a számvevőszékeket, azok függetlenségét...”, továbbá – olvasható az úti jelentésben – „...Figyelemmel arra, hogy jelenleg Lengyelország számvevőszéke tölti be az EUROSÁI elnöki tisztségét, az ülés utolsó napirendi pontja keretében Jacek Jezierski tájékoztatást adott azokról az akciókról, tevékenységekről és tervekről, amelyeket a lengyel fél tett meg, illetve tervez megtenni az INTOSÁI-nak a számvevőszékek függetlensége növelésének érdekében kezdeményezett »kampánya« támogatására.”

FELHASZNÁLT FORRÁSMUNKÁK

ÁSZ-ANYAGOK

◆ Úti jelentések

Úti jelentés a Költségvetésreform-megközelítések – a számvevőszéki ellenőrzés kihívásai a XXI. században című szemináriumon való részvételről, *kézirat, 2006. november*

Úti jelentés az INTOSÁI XIX. kongresszusáról, *kézirat, 2007. november*

Úti jelentés az European Court of Auditors Luxemburgban tartott workshop-on való részvételről, *kézirat, 2009. február*

Jelentés A számvevőszékek szerepe a kormányzati szervezetek teljesítményének erősítésében címmel, 2009. március 30–31-én, Párizsban tartott konferenciáról, *kézirat, 2009. április*

Úti jelentés a VII. EUROSÁI Kongresszus I. témájának feldolgozásából eredő, minőségirányítási jó gyakorlatokat bemutató útmutató kidolgozását célzó munkaértekezletről, *kézirat, 2009. április*

Úti jelentés az INTOSÁI Globális Pénzügyi Válság Munkacsoport üléséről, *kézirat, 2009. július*

Úti jelentés a Helsinkiben tartott szakmai műhelyvitan való részvételről, *kézirat, 2009. október*

Úti jelentés a PIFC (államháztartási belső pénzügyi kontrollrendszer) értékelése a gyakorlatban című konferencián való részvételről, *kézirat, 2009. október*

Úti jelentés az EUROSÁI Környezetvédelmi Munkacsoport 7. üléséről, *kézirat, 2009. október*

Úti jelentés a Közös ellenőrzési sztemderdek kidolgozására alakult munkacsoport 12. üléséről, *kézirat, 2009. november*

Úti jelentés a visegrádi országok, valamint Ausztria és Szlovénia (V4+2) nemzeti legfőbb ellenőrző intézményei vezetőinek 2009. évi értekezletéről, *kézirat, 2009. november*

Úti jelentés a VII. EUROSÁI Kongresszus I. témájának feldolgozásából eredő, minőségirányítási jó gyakorlatokat bemutató útmutató kidolgozását célzó munkaértekezletről, *kézirat, 2009. december*

Úti jelentés az EU-tagállamok legfőbb ellenőrző intézményei, valamint az Európai Számvevőszék együttműködését segítő munkacsoport (Task Force) bonni értekezletéről, *kézirat, 2010. február*

Úti jelentés az INTOSÁI Szakmai Standardok Bizottsága (PSC) Belső Kontroll Standardok Albizottságának 5. üléséről, *kézirat, 2010. március*

Úti jelentés a Közös ellenőrzési sztemderdek kidolgozására alakult munkacsoport 13. üléséről, *kézirat, 2010. március*

Úti jelentés az INTOSÁI Nemzeti Kulcsindikátorokkal Foglalkozó Munkacsoportjának 3. üléséről, *kézirat, 2010. április*

Úti jelentés a VII. EUROSÁI Kongresszus I. témájának feldolgozásából eredő, minőségirányítási jó gyakorlatokat összegező útmutató kidolgozását célzó munkaértekezletről, *kézirat, 2010. április*

Úti jelentés az EU-tagállamok legfőbb ellenőrző intézményeinek, valamint az Európai Számvevőszék

összekötőinek (liaison officers) értekezletén való részvételtől, *kézirat, 2010. április*

Úti jelentés az INTOSAI privatizációval, gazdasági szabályozással és PPP-vel foglalkozó munkacsoportjának 16. üléséről, *kézirat, 2010. május*

◆ *Tanulmányok*

Az INTOSAI szerepe a számvevősékek együttműködésében, *Euroatlanti Füzetek, ÁSZ, 2000. május*

Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában, *ÁSZ FEMI, 2008*

Kiss Daisy: Újra az Állami Számvevősékről, *kézirat, ÁSZ FEMI, 2008*

◆ *Módszertan*

Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve. A számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályai, Második, tartalmilag korszerűsített kiadás, *ÁSZ – Módszertani Kiadványok Új sorozat 1. szám, Budapest, 2008*

◆ *Belső használatra készült elemzések*

Áttekintés az európai uniós tagállamok számvevőszékei által használt ellenőrzés-szakmai dokumentumokról, *Elvi-módszertani Főcsoport, 2009. február*

Előterjesztés a Tanácsadó Testület részére az Állami Számvevőszék 2010–2014 közötti időszakra kidolgozandó stratégiája nemzetközi kapcsolattartást érintő koncepciójához, *Elvi-módszertani Főcsoport, 2009. október*

Nemzetközi kitekintés a nemzeti számvevőszékek stratégiáiról, *kézirat, Elvi-módszertani Főcsoport, 2010. április*

A SZÁMVEVŐSZÉKEK NEMZETKÖZI SZERVEZETEINEK ANYAGAI

◆ *INTOSAI-dokumentumok*

Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, INTOSAI General Secretariat, Vienna, 1998

INTOSAI: 50 Years (1953–2003), INTOSAI, Vienna, 2004

Proceedings XVIII International Congress of Supreme Audit Institutions, Budapest, October, 2004

INTOSAI: Strategic Plan 2005–2010, INTOSAI, Vienna, 2005

INTOSAI: XIX INCOSAI, Mexico Accords, INCOSAI 2007 Secretariat, Mexico, 2007

Mexico Declaration on SAI Independence, ISSAI 10, INTOSAI Professional Standards Committee Secretariat, Vienna (évszám-megjelölés nélkül)

INTOSAI Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence, ISSAI 11, INTOSAI Professional Standards Committee Secretariat, Vienna (évszám-megjelölés nélkül)

International Standards of Supreme Audit Institutions – INTOSAI's framework of Professional Standards, INTOSAI Professional Standards Committee Secretariat, The National Audit Office of Denmark, Copenhagen, November 2007 (továbbá e forrásmunka magyar fordítása: fordította Ákos Endre főtanácsadó, 2008, lektorálta az ÁSZ Módszertani Bizottságának Terminológiai és Fordításlektorálási Munkacsoportja, 2009)

Hand-out to accompany an introduction to the INTOSAI Financial Audit Guidelines, The Financial Audit Subcommittee, Swedish National Audit Office, Stockholm, 8 March 2010

◆ *EUROSAI-dokumentumok*

Az EUROSAI V. Kongresszusa, Moszkva, 2002. május 27–június 1.: A legfelső ellenőrzési intézmények és az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, 2. altéma: az állami költségvetés ellenőrzése végrehajtás közben és után – a kongresszusra készített anyagok gyűjteménye, 2002

The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union: Workshop on the role of EU SAI's in the context of the financial and economic crisis, Country Profiles, based on the questionnaire results, Bundesrechnungshof, February 2009

The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union: Preliminary Draft Minutes, Meeting of the Contact Committee of the Heads of the Supreme Audit Institutions (SAIs) of the European Union, 30 November – 1 December, Budapest, 2009, továbbá e dokumentum mellékletei közül: Acting Chair's Conclusions Summarising the Presentations, Interventions and Discussions of the Seminar on the 'Role of an SAI in assisting the government measures in response to the financial-economic crisis' (Annex 2), és Statement on SAI's independence (Annex 3)

AZ EURÓPAI UNIÓ HIVATALOS DOKUMENTUMA

Europa' 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels, 3.3. 2010

SZAKIRODALOM

BÁGER G. (2006): Új hangsúlyok a Világbank és a számvevőszékek kapcsolatában, *Pénzügyi Szemle*, 2. szám, 248–251. oldal

BEKE J. (2010): A számvitel harmonizációja az Európai Unióban, *Európai Tükör*; január, 86–100. oldal

BONNELL, J. R. (1999): A függetlenség mint a könyvvizsgálat sarokköve, Számvevőszéki Almanach 1990–1999, *Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt.*, Budapest, 171–188. oldal

SIR BOURN, J. (1999): Az állami számvevőszéki tevékenység függetlensége az Egyesült Királyságban, Számvevőszéki Almanach 1990–1999, *Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt.*, Budapest, 133–144. oldal

SIR BOURN, J. (2006): A külső ellenőr szerepe a szabályozásban, *Pénzügyi Szemle*, 3. szám, 336–342. oldal

CALDEIRA, V. (2009): Az Európai Számvevőszék együttműködése a legfőbb uniós ellenőrző intézményekkel, *Pénzügyi Szemle*, 4. szám, 503–518. oldal

CHIKÁN A. (2003): A Limai Nyilatkozat interpretálása a modern világ, a globalizáció és integráció jelenségsoportjába illesztve, előadás az INTOSAI Kormányzó Tanácsának jubileumi, 54. ülésén, *kézirat, Állami Számvevőszék*, Csaba L. (2010): Keynesi reneszánsz? *Pénzügyi Szemle*, 1. szám, 5–22. oldal

CSAPODI P. (2009): A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében, *Pénzügyi Szemle*, 1. szám, 136–151. oldal

CSAPODI P. – SÁNTHA GY. (2009): Újabb trendek a külső ellenőrző szervezetekre vonatkozó nemzetközi

szakmai szabályozásban, *Pénzügyi Szemle*, 4. szám, 625–643. oldal

GANTNER P. (2004): Az INTOSAI reformjáról, *Pénzügyi Szemle*, 12. szám, 1236–1240. oldal

KOVÁCS Á. (2003): Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében, *Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Rt.*, Budapest

KOVÁCS Á. (2009): A pénzügyi ellenőrzés helye a válságkezelésben; előadás a Válságkezelés közgazdasági aspektusai című konferencián, *Pénzügyminisztérium, Budapest, november*; az előadás megjelent az *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 2010. évi 2. számában, 15–18. oldal

LÉVAI J. (2009): Az Állami Számvevőszék intézménye és szerepe, tanulmány a Magyarország politikai évtizedkönyve, a Magyar Demokrácia Kormányzati rendszere (1988–2008) című kiadvány számára, *kézirat, Állami Számvevőszék*, 2009. szeptember

NYIKOS L. (2007): A független pénzügyi ellenőrzés Westminster-modellje, *Pénzügyi Szemle*, 3–4. szám, 579–595. oldal

RÉVÉSZ J. – HANGYÁL ZS. (2004): A számvevőszékek közötti együttműködés lehetőségei az új évezredben, *Pénzügyi Szemle*, 12. szám, 1241–1248. oldal

A rendszerváltás forgatókönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben, dokumentumok, negyedik kötet, *Magvető Kiadó*, 1999

The Legal Framework for Budget Systems – an international comparison, *OECD Journal on Budgeting Special Issue, Volume 4, No.3, OECD*, 2004

Lentner Csaba

A magyar gazdasági válság és válságkezelés néhány történeti és nemzetközi aspektusa

A magyar gazdaság két évtized alatt végbement jelentős mértékű nemzetközi beágyazódottsága alapján az országot sújtó gazdasági válság okait és a válságkezelés lehetséges módjait is csak a piacgazdasági integráció történeti és nemzetközi folyamatainak tételes vizsgálata alapján értékelhetjük. A dolgozatban kiemelt hangsúlyt kap a pénzügyi és számviteli szabályozás alakulása, amely a tőkebefektetésekre, bankhitelezési folyamatokra és fogyasztói magatartásokra meghatározó befolyást gyakorol. A magyar gazdaság és piaci mechanizmusrendszer jelentős külpiaaci orientációja miatt a válságkezelés lehetséges alternatívái is csak a főbb nemzetközi trendek körültekintő adaptálásával lehetnek sikeresek.

A tanulmány alapvetően a szerző saját kutatási eredményeire épít, különös tekintettel a 2007–2009 között Nagy-Britanniában a másodlagos jelzálogpiaci válság tárgykörében végzett tanulmányújtára.

A MAGYAR VÁLSÁG EREDENDŐ OKA: A PIACGAZDASÁGI ÁTMENET ELLENTMONDÁSAI

A magyar gazdaságot az angolszász másodlagos jelzálogpiacokról begyűrűző válság hatékony védekezési eszközök nélkül, legyengült állapotban

találta, noha az 1987-től meginduló, permanens piacgazdasági integráció modellértékűnek számított, az ezredfordulót követően azonban a pénzügyi feszültségek jelei mutatkoznak. A gyengülés egyik oka az elégséges belső tőkeakkumuláció hiánya és az ezt átmenetileg kompenzáló magas külföldi tőkefüggőség, amellyel válság idején együtt jár a nemzetgazdasági szintű termelés-visszaesés, továbbá költségvetési, vállalati és banki likviditási problémák keletkezése. A másik pedig az állambáztartás és a hozzákapcsolódó szolgáltató szektor reformintézkedéseinek beteljesületlensége. A jelentős, 10 százalékos feletti úgynevezett beragadt költségvetési hiány lefaragása érdekében elindított 2006. évi konvergencia-, pályamódosító-program helyes irányú volt, azonban a kiigazítás területei, az egészségügyi, felsőoktatási, államigazgatási reformok a magyar társadalom ellenállása miatt elvetéltek. Az angolszász másodlagos jelzálogpiacokról nemzetközivé terebélyesedő gazdasági válság időszakára, 2008 őszére, a válság elleni hatékony intézkedések feltételei viszont nem teremődtek meg hazánkban.

A magyar gazdaságpolitika jelenlegi ellentmondásos helyzetét ismerve fontos annak a sajátos integrációs kapcsolatnak a definiálása, modellezése, amely az elmúlt 20 évben hazánk és a fejlett piacgazdaságok között alakult ki.

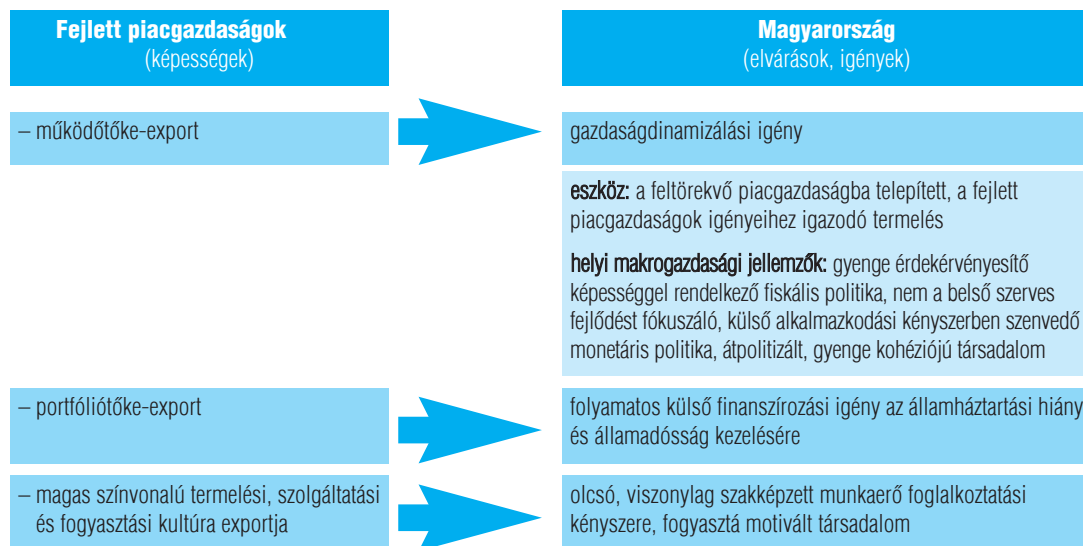
Magyarország a tervgazdasági rendszert folytató kelet-közép-európai országok egyik legsikeresebb államaként az 1980-as évek végére végképp elveszítette a további fejlődés lehetőségeit. A szocialista tervgazdasági rendszer belső erőforrás-tartalékainak kimerülése és a szerkezetátalakításra felvett külföldi hitelek kedvezőtlen felhasználása után, illetve az életszínvonal nem belső jövedelemképződésből való mesterséges fenntartása közepette, a magyar gazdaságpolitika – társadalmi elvárásoknak engedve – továbbra is kereste a gazdasági növekedés és ennek bázisán az életszínvonal emelésének lehetőségeit. Nyilvánvaló, hogy egy társadalmi elvárásoknak is eleget tenni akaró gazdaságpolitika a lehető legkisebb társadalmi ellenállási közeget preferálja, a legszélesebb körben és a leggyorsabb úton kívánja megvalósítani a kitűzött célokat. Az 1980-as évek végén, a szocialista társadalmi és gazdasági rendszer kimerültsége, majd bukása időszakában – a teljes gazdasági és társadalmi eszkalációt elkerülendő – egy, a fejlett piacgazdaságokból érkező, jó befektetési lehetőségeket kereső és a magyar gazdasági viszonyok dinamizálásához megfelelő mértékű tőketömeg investálásával látványos, gyors eredmények voltak elérhetők. Ennek társadalmi vetülete – különösen a munkahelyteremtés, és a fejlettebb ipari kultúra megvalósításának esélye – is látványosnak ígérkezett. Kedvezett a magyar gazdaság 1980-as évek végén jelentkező gyors dinamizálási igényének a világ gazdaság egészében érvényesülő, a tőkebefektetések liberalizálását, könnyítését lehetővé tevő gazdaságpolitikai környezet érvényre juttatása, amely Washingtoni Konszenzus néven vált ismertté.

Az 1980-as évek végétől Magyarországra tömegesen érkező működőtőke-befektetésekre, majd az államháztartás finanszírozására hivatott portfóliótőke-invesztíciókra kedvező hatást gyakorolt a magyar adó-, pénzügyi és számviteli szabályozási környezet, a tőke szektorsemleges kezelése, ami a tőke átjárhatósága,

kétoldalú mozgása szempontjából is (befektetések, profitrepartriálás) kedvező viszonyokat teremtett mind társadalmi, mind pedig befektetői oldalon. Egy sajátos kapcsolatrendszer alakult ki a tőkeszegény, de dinamikus fejlődési célokat előtérbe helyező magyar gazdaságpolitika, a nyugati fogyasztási szintet preferáló, a fogyasztói paradicsomot váró hazai lakosság és a – magyar nagyságrendekhez mérten – korlátlan tőkebefektetésre képes fejlett piacgazdaságok, illetve nemzetközi nagyvállalatok között. Egyrészt a fejlett piacgazdaságokhoz felzárkózni kívánó kelet-közép-európai poszttervezési rendszer, (amely számos vonatkozásában a gazdasági és társadalmi félperiféria jellemzőit mutatja) és a nyugat-európai, észak-amerikai befektetők kétoldalú kapcsolatában fogadói oldalon állandósult egy folyamatosan növekvő igény szint, elvárástömeg, míg a fejlett gazdasággal rendelkezők oldaláról adottak voltak azok a konstans képességek, amelyek a korlátlan tőkemennyiséget és fejlett technológiát képesek eljuttatni Magyarországra. (Lásd 1. ábra) Ez a tőke-, technológia-, fogyasztási kultúra transzferáram 20 évvel ezelőtt alakult ki. A magyar gazdaságot egy bizonyos ideig és bizonyos mértékig dinamizálta, a társadalmi jólétet növelte. Probléma azonban 20 év elteltével, hogy a magyar gazdaság részéről ugyanaz a szerkezetű igény skála, ugyanazok a jellegű elvárások fogalmazódnak meg, *vagyis a magyar gazdaság sikere továbbra is a külföldi tőkebefektetések fenntartásától függ.* A működési problémák nélküli fejlődése addig tart, ameddig a tőkebefektetések szintje számottevően nem csökken. Magyarország fokozatosan egy külső erőforrás vezérelt piacgazdaság lett két évtized alatt, azonban a belső akkumulációs folyamatok a társadalom fogyasztási igény szintjét, a költségvetési pálya alakulását nem tudták tartósan a jó és önálló fejlődési pálya irányába terelni. A befektetett tőketömeg, a felhalmozódó termelési tapasztalatok nem lettek „belső önerősítő” termelési tényezők, nem stabilizálták

A CENTRUM ÉS A FELZÁRKÓZÓ KELET-KÖZÉP-EURÓPAI FÉLPERIFÉRIA INTEGRÁCIÓS KAPCSOLATA

(növekedés időszakában a képességek és az elvárások egymást erősítik, válságban diszfunkcionális zavarok)



Forrás: Lentner, Cs. saját modell (2009)

tartósan a költségvetés helyzetét, nem javították átfogóan a társadalom komfortérzetét. További ismérv, hogy Magyarországon már a működőtőke-állomány dinamikus növekedésének időszakában a költségvetési hiány rendszerspecifikus jelenség lett, sőt a 2006. évi őszi konvergenciapálya-módosítás előtti időig Magyarországon a növekvő arányú és értékű költségvetési hiány vált a rendszer egyik specifikus jellemzőjévé.

Egy gazdasági és politikai berendezkedési formát váltó, új fejlődési alternatívát kereső ország életében a kiválasztott, majd integrált modell kell, hogy igazodjon az ország gazdaságtörténelmi múltjához, a meglévő gazdasági és társadalmi erőforrások fejlettségi szintjéhez, a társadalom igény szintjéhez és a meglévő gazdasági erőforrások potenciális teljesítőképességéhez. Magyarországon a szocialista nagyipar és a nagyüzemi mezőgazdaság felszámolása az 1990-es évek közepére gyakorlatilag megtör-

tént. Az elavult, felszámolt termelési kapacitások helyére friss, hatékony külföldi tőke áramlott be. A hazai stratégiai ágazatok, termelési vertikumok, új technológia iparágak és a szolgáltató ágazatok zöme egy fejlettebb technológiát, biztonságosabb kibocsátást megvalósítani képes nemzetközi nagyvállalati körhöz került, illetve általa került kiépítésre, részben a privatizáció, részben a zöldmezős beruházók révén. A hazai tulajdonosi hátterű kis- és közepes vállalatok nemzetgazdasági szerepének növelésére hivatott kormányzati fiskális és az 1990-es évek közepéig közvetlen monetáris politikai eszközök¹ a pénzügyi politika eszköztárában megtalálhatók voltak, ám az egyes kormányzati ciklusok, sőt néha cikluson belüli intézkedések is, a kisvállalkozói szektor támogatását egyenetlenül, működését gyenge hatékonyságúvá tették. Egy fajta „cikkakosság”,² átgondolatlanság érvényesült a hazai vállalkozások támogatásában, amely akadályozta a belső tulajdonosi kör meg-

erősödését, és ebből következően a hazai tulajdonosi-vállalkozói réteg kialakulásán keresztül egy társadalmi léptékű polgári réteg („polgárosodás”) létrejöttét.

A magyar piacgazdasági átmenet legfőbb problémája, hogy a folyamatosan növekvő, tömeges mértékű működtetőke-beáramlás időszakában a költségvetés és fizetési mérleg egyensúlya folyamatos – sőt időszakonként növekvő – egyensúlytalanságot mutatott, a lakosság esetében pedig az új típusú termelési módtól elvárt jövedelem- és a ténylegesen biztosított szint között mind mélyebb szakadék keletkezett. A tartós növekedési pálya vízióját felmutató reformintézkedések (1995., 2006., 2008–2009. évi kiigazítások) pedig a politika által mélyen befolyásolt lakosság közhangulatát sokkolják, így a reformok, végső soron a makrogazdasági egyensúlytalanság rendezésének antagonisztikus ellenzője lett a társadalom egy jelentős része. 20 év elteltével, az eredmények láttán elmondható, hogy a rendszerváltozás korai gazdasági sikerei és társadalmi jólét irányába tett intézkedései a lassan mögöttünk lévő évtizedben feloldódnak. A hazai tulajdonosi hátterű kis- és közepes vállalkozások nemzetközi nagyvállalatokénál gyengébb piaci, jövedelmezőségi pozíciói, támogatási esélyei, továbbá a magyar gazdasági kibocsátás zömét adó nemzetközi nagyvállalati kör válság idején szűkített újratermelést preferáló döntései együttesen leredukálják a nemzetgazdaság teljes kibocsátását és ennek következtében a lakosság munkajövedelemből származó fizetőképességet. A magyar piacgazdasági átmenetben kialakult túlzott, egyoldalú külföldi működtetőke-függőség, illetve a dinamikus tőkebeáramlás időszakában már kialakult instabil államháztartási pénzügyek egy idő után együttesen eredményezik a tőkevonzó képesség csökkenését, végső soron a magyar gazdaságot kizárólagosan dinamizáló források befektetési hajlandóságának mérséklődését. A gazdasági teljesítmény- és munkajövedelem-dinamizmus-hoz szocializálódott magyar társadalom ugyan-

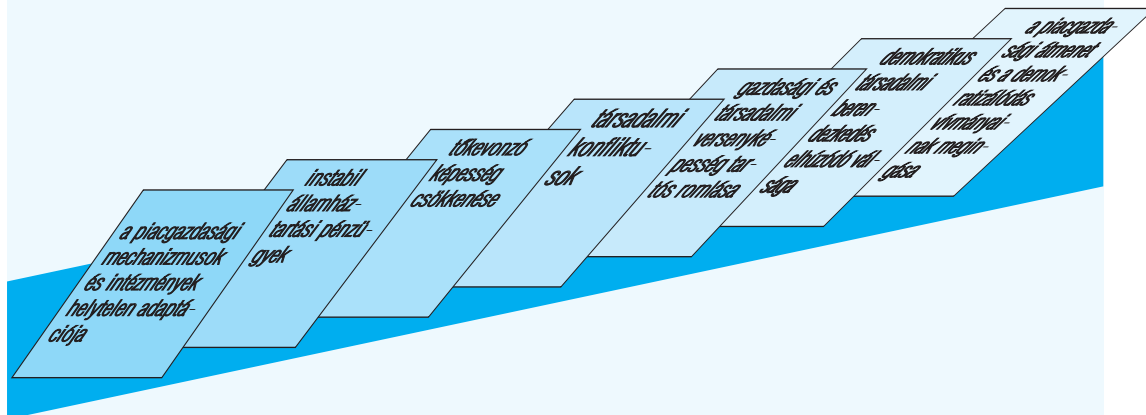
úgy, mint a tervgazdasági rendszer évtizedeiben, már a növekedés mérséklődését is konfliktushelyzetként éli meg. A magyar viszonyokban hagyományosan átpolitizált, az eddigi reformokat politikai-szavazati véleménynyilvánításaiban rendre elvető lakosság zöme és a gyengébb teljesítményeket felmutató gazdasági szektor és ez utóbbit övező közgazdasági feltételrendszer együttesen Magyarország gazdasági és társadalmi versenyképességének romlását váltja ki.^{3,4} A folyamat, illetve annak végeredménye – láncreakciószerű hatásként – elvezethet a demokratikus társadalmi berendezkedés elhúzódó válságához, illetve a piacgazdasági átmenet és az eddigi demokratizálódási folyamatok alkonyához. (Lásd 2. ábra) Magyarország rendszerváltozás kezdetén alkalmazott gazdaságpolitikája a tervgazdasági rendszerből piacgazdaság irányába menetelő országok körében, de világgazdasági léptékben is modellértékűnek számított.⁵ Utólag igazolható, hogy a nem minden részletre kiterjedő, körültekintés nélkül átvett gazdasági és társadalmi modell következményei láncreakciószerűen, egy idő után felgyorsulva képesek arra, hogy az egyébként gyors, de nem minden elemében szerves fejlődési pályát felmutató közép-európai ország eddigi eredményeit megingassák. A helytelen piacgazdasági modell átvétele, alkalmazása tartósan kaotikus állapotokat szülhet, mind a gazdasági erőforrások működése, mind a társadalmi tényező oldalán.

A NEMZETKÖZI NAGYVÁLLALATOK SZEREPE A MAGYAR GAZDASÁG FEJLŐDÉSÉBEN

A transznacionális vállalatok száma a világban mintegy 77 ezerre tehető, amelyek összesen közel 800 ezer külföldi érdekeltséggel rendelkeznek, szemben az 1995. évi 45 ezerrel, illetve 280 ezerrel. Nagyságrendjüket, befolyásukat jellemzi, hogy a világ összesített exportjának felét ál-

HELYTELEN PIACGAZDASÁGI FELZÁRKÓZÁSI GYAKORLAT LÁNCREAKCIÓJA

(Magyarország példáján keresztül)



Forrás: Lentner Cs., saját modell (2009)

lítják elő. Az ezredfordulón a részesedésük 30 százalék volt. Közel 70 millió embert, a világ népességének alig egy százalékát foglalkoztatják. A magyar exportban világviszonylatban kiugróan magas – 65 százalék – a nemzetközi nagyvállalatok részesedése, míg a hasonló fejlettségű Csehországban mindössze 15 százalék.

A piacgazdasági átmenet elmúlt két évtizedében a magyar gazdaságpolitika kiemelkedően preferálta a külföldi működőtőke-befektetőket, így szerepük, gazdasági befolyásuk megerősödött. Lényeges azonban utalni a nemzetközi nagyvállalatok üzletpolitikájára, amely autonómiát tart fenn a termelési és a kereskedelmi szolgáltatások inputerőforrás kombinációinak megszervezésében. A transznacionális vállalatok igyekeznek minimalizálni a nemzeti költségvetés javára történő befizetéseket, sőt adókedvezményeket, az utóbbi években pedig közvetlen állami támogatásokat igényelnek a működésükhöz, egyre gyakrabban már a letelepedésükhöz is. Leányvállalataik, világméretű kiterjedtségük révén képesek a tőketényezőket nemzetközi optimalizálásra, vagyis ott fektetnek be, ahol a bekerülési inputköltségek és az adók a legalacsonyabbak, míg a profit, az elérhető gazdasági előnyök és az érdekbefolyás a

legnagyobb. Egy idő után ennek következtében megemelkedik az érdekelletét a fogadó ország és a letelepült vállalatok között, *am képesek gazdasági potenciáljuk révén a kormányok piacfelügyeleti és szabályozási lehetőségeit, érdekérvényesítési szándékait is behatárolni.*

A rendszerváltás Kornai János⁶ által definiált transzformációs válságából kivezető úton egyszerűbb és látványosabb megoldásnak tűnt a volt állami vállalatok privatizációjában a külföldi befektetők térnyerésének elősegítése, illetve a zöldmezős beruházásokon keresztül nemzetközi nagyvállalatokat befektetésre ösztönözni, mint a hazai vállalkozói szektor „cikkakosságát” átgondolt és tartós fejlesztésekkel javítani, egyenletessé tenni. A problémák mára azonban tömegesen jelentkeznek mind a nemzetközi vállalatoknál, mind a hazai tulajdonosi háttérű vállalkozásoknál, ami befolyásolja az állami gazdaságpolitika intézkedések hatékonyságát és mozgásterét. Így – a hazai kkv-szektorot illetően – egy legyengült, illetve meg sem erősödött, a nemzetközi vállalatokat illetően pedig visszafogott kibocsátást produkáló szektorral szembesül a kormány.

A nemzetközi cégeknél magas a profitrepatriálás, magas a munkahely-létesítési költségük,

és a tőkeerejükhez, illetve a kapott állami támogatásokhoz képest alacsony a közteherviselési hajlandóságuk. Az inputfeltételek romlása vagy bizonytalansága (például a jelenlegi válság) esetén képesek termelőeszközeiket rövid idő alatt kivinni az adott országból nagyfokú mobilitásuk révén, vagy szűkített újratermelési folyamatokra átállni. Ez esetben állami adóbevétel-apadás következik be, foglalkoztatási és fizetésimérleg-problémák lépnek fel. A hazai vállalkozások azonban gyenge tőkeerejük miatt nem léphetnek a nemzetközi nagyvállalatok helyébe, nem tölthetik be azt a gazdasági űrt, amelyet a továbbtelepülő nemzetközi cégek hagynak maguk után.

A nemzetközi nagyvállalatok kiválthatják a fogadó ország gazdasági életének és társadalmi viszonyainak dinamizálását, de távozásukkal képesek hanyatlást is előidézni. Szerepük a magyar gazdasági felzárkózás időszakában eddig pozitív egyenlegű, ám nem vagyunk felkészülve egy transznacionális vállalatok nélküli világra. Kétségtelen, hogy egy magasabb műszaki színvonalú termelési kultúrát honosítottak meg, több százezer munkahelyet létesítettek, bizonyos mértékig felfuttatták a nemzetgazdaságot, de gazdasági aktivitásuk tartós csökkenése esetén a gazdasági kibocsátás zuhanására, társadalmi konfliktusokra, a piacgazdasági átmenet és a demokratizálódás eddigi vívmányainak meggingására lehet számítani. *A magyar kormányok nem voltak elég körültekintők, amikor jobbra csak a nemzetközi nagyvállalatokra fókuszáltak fejlesztési és fiskális politikájukat.* Szlovénia, Szlovákia, Csehország és számos környező ország gazdasági életében korántsem játszanak akkora szerepet a nemzetközi nagyvállalatok, mint Magyarország esetében. A hazai vállalkozási szektor, sőt a jól menedzselt állami vállalatok máig is meghatározó gazdasági szerepben vannak a Magyarországon kívüli kelet-közép-európai, sőt egyes nyugat-európai országokban. A hazánkban működő nemzetközi nagyvállalatok származási országaiban lé-

vő vállalati üzleti politika így tulajdonképpen egy az egyben leképeződik, sőt meghatározó hatást gyakorol a hazai társadalmi viszonyokra is. Lényeges azonban, hogy a nemzetközi nagyvállalatok termelés korlátozásának következménye az erős külső fundamentum vezérelt (értsd: magas külfölditőke-függőségben) és egyébként gyenge költségvetési pozíciókban lévő Magyarországon súlyosabb, mint a nyugat-európai, vagy a magyarnál rendezettebb fiskális pozíciókkal rendelkező szomszédos országokban. A nemzetközi nagyvállalatok termelésfenntartásának támogatására ugyanis a magyarországinál kedvezőbb helyzetben lévő kormányok több forrást tudnak biztosítani, így a gazdasági és társadalmi megrázkódtatások is kisebbek.

A magyar gazdaság derékbadát adó feldolgozóipar tekintélyes hányada sikeresen megállja a helyét a globális versenyben is. Ez az 1990-es második felétől felfutó csúcstechnológiai export kiemelkedően magas – 21 százalékos – részaránya is jól jellemzi, amely vetekedik az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság 27–27, Japán 20, Finnország 19 százalékos értékével, és bőven meghaladja már kelet-európai országok hasonló adatait. A csúcstechnológiai export azonban jelenetős mértékben külföldi vállalatoknak végzett összeszerelést jelent, nagyrészt importált részegységekből. *A teljes magyar export importtartalma 60 százalék, messze a legmagasabb az OECD-országok között.*⁷ Ennek magyarázata, hogy a fejlett országokban az exportáló cégek az értéklánc legértékesebb, legnagyobb hozzáadott értéket termelő, vagyis a tudás-intenzív fázisokat megtartják. Így Magyarország esetében a tudásdeficit, a fejlett országokat jellemző fejlődési szakadék csak lassan mérséklődhet.

A nemzetközi nagyvállalatokra építő magyar gazdaságpolitikai filozófia a növekvő termelés, majd termékkínálat- és szolgáltatásbővülés eredményeképpen végső soron egy magas fogyasztási hajlandóságú belső piacot

generált. A Magyarországon termelő nagyvállalatok kibocsátása és a növekvő termékbehozatal lényegében ugyanazt a termék- és szolgáltatáskínálatot biztosítja, mint a fejlett piacgazdaságokban. Mindezek további folytatása azonban kétséges, sőt hitelválság idején a fogyasztás banki finanszírozása is egyre nagyobb problémákba ütközik. *A tervgazdasági rendszer romjaiból alig 10 év alatt kialakított magyar fogyasztói paradicsom újabb 10 év elteltével már romjaiban hever.* A lakosság jövedelemgyarapodása a válság következtében lefékeződött, az állami szociális transzferek folyamatosan apadnak, a dinamikus növekvő fogyasztást pótlólagosan meghitelező, évi 20 százalékos hitelkihelyezés-növekedést elérő kereskedelmi bankok pedig likviditási válságba kerültek 2008 őszétől. A nemzetközi nagyvállalatok által felfuttatott termelés-kibocsátás és a magyar fogyasztói paradicsom egyaránt válságba került, mert a külső erőforrásokra építő magyar gazdaságpolitika eddigi fejlődése, lendülete megtört. Működőtőke- és portfólióbefektetőink befektetési hajlandósága a gazdasági válság következtében, a piaci kockázatok emelkedése miatt megnehezült, s ez a válságot tovább gerjeszti.

NEMZETKÖZI TRENDEK A FOGYASZTÁS TERÜLETÉN

Az Egyesült Államok gazdasági sebezhetőségét (is) egy idő után a belső termelést tartósan meghaladó fogyasztása okozta. 2007-ben *Botos Katalin*⁸ az Egyesült Államok tartósan passzív kereskedelmi mérlegéről értekezve megállapítja, hogy annak jó, akinél reálértelemben az importtöbblet van, feltéve, ha ennek finanszírozása nem komoly akadály. 2007 nyaráig, tulajdonképpen egy „békebeli” időszak végéig a túlzott fogyasztás, a fizetési és kereskedelmi mérlegekben megjelenő deficit finanszírozása nem okozott komoly problémát.

*A bőséges termékkínálat elfogyasztásához hitelfe-
dezetet biztosító bankrendszer és hitelezési gya-
korlat is társult. 2003 és 2008 között az USA ke-
reskedelmi mérlegének deficitje 55,2 százalékkal
emelkedett (lásd 1. táblázat⁹ elemzése), amely az
Egyesült Államokban súlyos problémát jelentett.
Nagy-Britanniában a kereskedelmi mérleg nega-
tív egyenlege megduplázódott 2003 és 2008 kö-
zött, Franciaországban pedig a 2003. évi 5,7 mil-
liárd dolláros aktívumot követően – egy dinami-
kus emelkedésen keresztül – 2008-ra közel 74
milliárd dolláros deficit alakult ki. Figyelemre
méltó az euróövezet országainak 2003–2005. és
2007. években, majd 2009-re újra pozitív, míg
2008-tól 2009 I. félévéig negatív kereskedelmi
mérlege. Az Egyesült Államok adataihoz képest
kedvező euróövezeti adatok mögött – Botos Ka-
talinra hivatkozva – az euró nemzetközi valuta-
és gazdasági szerepének lassú erősödése állt, va-
gyis az „Európa nem engedhette meg magának a
hiány luxusát”. Szaud-Arábia és Oroszország a
tartósan pozitív kereskedelmi mérlegét a szénhid-
rogén-származékok exportjának, míg Németor-
szág, Japán és Kína a versenyképes exportjának
köszönheti, amellyel az amerikai és nyugat-euró-
pai piacot elárasztották. A világgazdaságban így
alapvetően két ország csoport alakult ki: ad 1.
amelyek tartósan negatív kereskedelmi mérleggel,
azaz magas fogyasztási hajlandóságú társadalom-
mal, az importált árut kevésbé kötött finanszíro-
zási technikákkal fogyasztókhöz eljuttató pénz-
ügyi rendszerrel, és ad 2. olyan országok, amelyek
tartós exportoffenzívára képesek a versenyképes,
kurrens (részben stratégiai) termékeiknek kö-
szönhetően.*

A világgazdaság válsága a magas fogyasztási kultúrát meghonosító országokban alakult ki, alapvetően ezen országokat sújtja, bár a bejáratott „kétoldalú” kereskedelmi kapcsolatok révén a hagyományosan „kibocsátó”, nettó exportőr országokra is hatással van, hiszen az exportjuk iránti kereslet csökken, ami a teljesítményeiket, magas fordulatszámra „bejáratott”

KERESKEDELMIMÉRLEG-ADATOK VÁLTOZÁSA NÉHÁNY ORSZÁGBAN, 2003–2009

(Adatok milliárd USD-ben)

Országok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
USA	-549,5	-634	-767,8	-842,2	-806,4	-853,1	-517,0
GMU	+84,3	+100,1	+47,3	-24,1	+51,7	-40,4	+33,1
Egyesült Királyság	-74,4	-103,2	-115,5	-149,4	-165,8	-182,6	-128,1
Franciaország	+5,7	-5,2	-28,9	-36,3	-47,4	-82,7	-59,1
Kína	na.	na.	na.	na.	+259,8	+278,8	+173,0
Japán	+100,6	+135,8	+98,2	+76,7	+107,6	+64,8	+43,5
Németország	+142,7	+189,1	+202,9	+194,6	+263,1	+283,3	+191,2
Oroszország	na.	na.	na.	na.	+124,0	+194,6	+112,1
Szaud Aábia	na.	na.	na.	na.	+146,6	+150,8	212,0

Forrás: saját gyűjtés, The Economist alapján

növekedésüket visszafogja. Ugyanakkor az Egyesült Államokban 2008. év végétől fokozatosan javulnak a fizetési és kereskedelmi mérlegadatok, amelyek az amerikai társadalom restriktív irányába elmozduló, takarékosabbá váló fogyasztási gyakorlatát, az erre irányuló kormányzati lépések hatékonyságát, egyidejűleg a fogyasztásra költendő jövedelmek csökkenését fejezik ki, ugyanakkor a bankmentő-, autópári ágazati csomagok költségvetést gyengítő hatása is markánsan megjelenik. A folyamatokat érdemes figyelemmel kísérni.

Az amerikai fizetési mérleg hiánya 2008 decemberében 697,9 milliárd dollár – a GDP 4,5 százaléka –, míg a kereskedelmi mérleg deficitje 851,3 milliárd dollár volt.¹⁰ 2009. július végén az USA utolsó 12 havi fizetésimérleg-hiánya GDP-arányosan 3 százalék volt, ez 628,3 milliárd dolláros negatívumot jelentett, míg a kereskedelmi mérleg deficitje 674,4 milliárd dollár értékű.¹¹ 2009. év végére a fizetésimérleg-hiány tovább mérséklődött 465,3 milliárd dollárra, ami a GDP 3 százalékát jelenti, kereskedelmi mérlegének egyenlege pedig 517 milliárd dollár volt. Ugyanakkor a költségvetési mérleg hiánya a GDP 9,9 százalékára lett (jelenleg, 2010 március végén már 11,1 százalék).

Az Egyesült Államok és számos más, negatív fizetési mérleggel küszködő piacgazdaság évtizedeken át növekvő belső termelését és tartós importtöbbletét különböző banki hitelkonstrukciókkal jutatta el a végső fogyasztókhoz. Ezt a finanszírozási módot – és az ezt segítő „lazább” pénzügyi szabályozási rendszert – a magyar gyakorlat is átvette. A magyar és a hozzá hasonló feltörekvő piacgazdaságok esetében is a lakosság fogyasztási hitelállománya dinamikus bővülésen ment keresztül, ami egy idő után általánossá vált, tartós túlkereslet alakult ki a hitelpiacon. A reális adottságoktól elrugaszkodó hitelállomány-bővülés egy ideig öngerjesztő folyamatként hat mind a termelésre, mind a fogyasztásra. Az alacsony kamatozású hiteleket a banki ügyfelek jelzáloghitelek refinanszírozására, új ingatlanok vásárlására és fogyasztási cikkek vásárlására fordították. Látványos fejlődés alakult ki az építőiparban, aminek következtében például az amerikai piacon több mint 300 ezres ingatlantúlkínálat volt már 2008 elején.¹² A hitelből épített lakások egy idő után eladhatatlanná váltak, a hitelképtelenné váló potenciális vásárlók és a törlesztési problémákkal küszködők számának növekedése miatt, így az építők felvett hitelei sem kerültek törlesztésre, majd a jelzálogban-

kok likviditása megrendült. Az évtizedeken át működő építési – lakáseladási – hiteltörlesztési lánc megszakadt.

Magyarországon is a GDP egyik fő húzóágazata az építőipar lett, ám a lakóingatlanok 20–25 százalékot veszítettek piaci értékükből a dinamikus, majd egy idő után eladhatatlanná váló új építésű lakások számának rohamos emelkedése miatt. Az elmúlt években az alacsony kamat következtében ugrásszerűen megemelkedtek a befektetések a határidős nyersanyag- és energiapiacokon. A pénzügyi intézetek egyre inkább liberalizálódó szabályozása és a hedge fundok lényegében szabályozástól mentes tevékenysége óriási pénz multiplikálására biztosított lehetőséget. A tőkeáttételi mutatók emelkedésével a pénzpiacon a kínálat folyamatosan növekedett, a termékek és szolgáltatások árai jelentős spekulációs hatásnak vannak kitéve (lásd olaj, bioüzemanyag). A pénzpiac keresleti oldalán lévő háztartások és az általuk gerjesztett fogyasztás révén a vállalati szektor növekedési pályája is robbanásszerűen emelkedett. A banki hitelekkel megtámogatott növekvő fogyasztás fenntartása, amelynek naturális fedezete egyre inkább nem az adott országból származik, mára már fenntarthatatlanná vált.

Magyarországon is kialakult a sub-prime jelenség,¹³ amely a hitelezési szabályok fellazításán keresztül lényegében a Washingtoni Konszenzus által életre hívott deregulációs, szabadpiaci elveken alapulva, óriási hitelexpanziót produkált. A kötött tervgazdasági rendszerből a nyers piacgazdasági rendszer irányába gyorsan elmozduló magyar gazdaságpolitika és gazdasági szabályozás sarokköve a liberalizáció lett. Hasonló – fejlett országokból vezérelt – termelési bázis, mértéktelen fogyasztási hajlandóság és ennek megfinanszírozására korlátlan hitelmultiplikálást és ehhez szabályozását lehetővé tevő gyakorlat alakult ki hazánkban is, mint a piacgazdasági rendszert évszázadokon át kialakító, majd erre a bázisra jó két évtizeddel ez-

előtt a dereguláció elveit telepítő fejlett országokban. A neoliberális piaci viszonyokra, fogyasztói paradicsomot preferáló magatartások alakítására és támogatására való átállás kellő átmenet nélkül, a hazai viszonyok és a lehetséges társadalmi reakciók alapos tesztelése nélkül következett be, mondhatni nem a szerves fejlődés eredményeként állt elő. Magyarország piaci rendszere kialakításában a meghatározó termelőtőke importálásán túl „behozta” a nyugati fogyasztói társadalom szokásait, a termelőtőke betelepülésének és a korlátlan fogyasztás közgazdasági feltételrendszerét biztosító számviteli és hitelintézeti szabályozást is.

A nyugatról importált működő tőke és fogyasztási kultúra, illetve az állami költségvetési egyensúlytalanság áthidalására hivatott portfóliótőke-behozatal működési zavarokhoz vezethet a fogadó országban, amennyiben a tőkeexportra képes térség veszít a gazdasági erejéből, lendületéből. Ebben a helyzetben a Magyarországról kiáramló termékek export nyugati felvétele is akadályokba ütközik, a legyártott termék eladhatatlanná válik, így a betelepült cégek visszafogják a kibocsátásukat. A 2009 első négy hónapjában a jellemzően külföldi tulajdonban lévő feldolgozóipari ágazatok termelése 25,4 százalékkal esett vissza¹⁴ Magyarországon, amit továbbra is főként az exportra termelő ágazatok és hazai beszállítóik megrendelésének szűkülése okozott. A legnagyobb visszaesés – egyaránt 41 százalék – a járműgyártásban, valamint a kohászat és a fémfeldolgozási termékek gyártásában volt. A gazdasági visszaesés folyamatosságát igazolja, hogy 2009 I–XI. hónapjában az ipari termelés 19,1 százalékkal maradt el az előző év azonos időszakától.¹⁵

A magyar állami támogatások bizonytalansága és felvevő piaci nehézségeik közepette nem kockáztatnak, nem tartják fenn a Magyarországra kihelyezett korábbi termelési szintet, aminek következtében a magyar lakosság munkajövedelme, majd vásárlóereje is legyengül.

A pénzügyi intézetek hitelezési nehézségei, a lakossági és vállalati fogyasztás apadó primer forrásai a magyar fogyasztás, a magyar belső felhasználás eddigi dinamizmusának fenntartását nem teszik lehetővé. A hitelhez jutási lehetőségek további könnyítése, vagyis a sub prime kör bővítése pedig ésszerűségi okok alapján nem fokozható. Mindez a fogyasztás csökkenését, majd a fogyasztást biztosító termelés további visszaesését váltja ki.

Az állambháztartás válság előtti utolsó átfogó reformja 2006 őszétől datálódik. A 10 százalékos szinten, tartósan beragadt költségvetési hiány lefaragása elsődleges feladattá vált. A 2010-ig meghirdetett kiigazítási időszakokra a jövedelemtulajdonosoktól való forráselvonások, illetve adóemelések együttes hatására együttesen mintegy 2500 milliárd forint¹⁶ állami transfervisszatarthatás, illetve többletadóbevétel-allokálás történt volna. A 2007-től jelentkező nemzetközi pénzügyi válságfolyamatok az egy évvel korábban elindított magyar konvergenciapálya módosítását fenntartották, sőt előtérbe került a válságra történő hivatkozással az addig elért fiskális eredmények még határozottabb fenntartása. A túlpörgetett fogyasztói preferenciák¹⁷ leépítése tehát már a 2008 őszi begyűrűző események előtt elkezdődött. A válság idején a magyar gazdaság, miáltal külső tőke vezérelt, deficit mértékű pozíciókkal rendelkezik, gyengülő a belső termelési szintje és bankrendszere likviditási válsággal küszködik, így hosszabb távon csökkenő kínálatot képes a fogyasztókhöz eljuttatni, ám ennek hitelfinanszírozási keretei is csökkenő tendenciájúak. Nem képes állami eszközökkel a keresletet növelni, ellentétben az amerikai és brit kormányval, amelyek autógyárakat, termelőüzemeket mentenek meg állami források és segélyprogramok biztosításával. A nyugati fogyasztói társadalom meggyengülésénél így egy súlyosabb krízist él át a magyar társadalom. A termelés, illetve a kínálat visszaesésével előbb utóbb a fogyasztás is tartósan visszaesik.

A magyar társadalom fogyasztási hajlandóságának a nyugati fogyasztói társadalomhoz történő gyors integrációja nem egyedülálló jelenség a volt KGST országokban¹⁸, ami Csaba László¹⁹ kutatásai alapján a magas fizetésimérleg-hiányokban jelenik meg. A balti államokban az ezredfordulót követő években a GDP 12–13 százalékát meghaladó fizetésimérleg-hiányok jelentkeztek, míg Bulgáriában és Romániában még magasabb a deficit értéke.²⁰ A kelet-közép-európai egyensúlytalanság kialakulásában meghatározó a volt állami bankok privatizációja révén a kereskedelmi hitelmonopóliumot megszerző „nyugati” pénzügyi intézetek hitelezési gyakorlata. A nemzetközi nagyvállalatok Kelet-Közép-Európát új felvevő piacnak tekintették. A deregulizálódó anyabankok és térségi leánybankjaik a multinacionális vállalatok termék- és szolgáltatás-dömpingjének eljuttatását a tervgazdasági rendszer fogyasztói paradicsomot váró társadalma részére pedig nem gátolták. Annak ellenére sem, ha a primer jövedelmek hiányában vásárlók egyre kevésbé bizonyultak hitelképes ügyfélnek. A bankfelügyeleti rendszer pedig a gyenge hitelképességű ügyfelek hitellel történő ellátása ellen csak kismértékben tudott gátat vetni. Csaba László szavaival élve: a jegybankok jelentős részben elvesztették a hatalmukat a monetáris bázis alakulása felett.

Magyarországon a háztartások banki hitelállománya a PSZÁF²¹ auditált adatai alapján 9144 milliárd forint volt 2008. év végén, amely a 2004. évi adatokhoz képest 143,8 százalékos emelkedést jelent. Az elemzési kört egy szűkebb időintervallumra – a 2006 szeptemberétől elindított megszorítások idejére – koncentrálna még szemléletesebben igazolható a hazai lakosság egyre intenzívebb hitelpiaci aktivitása. A költségvetési hiány lefaragásának időszakában (2006–2008) a háztartások hitelállománya 5713 milliárd forintról a már említett 9144 milliárd forintra emelkedett, amely 60 százalékos dinamika.

A PÉNZPIACOK FELÜGYELETÉNEK EGYES PROBLÉMÁI

A magyar válság természetrajzának felvázolása során a nem kellően körültekintő piacgazdasági átmenet, az egyoldalú külföldi tőkefüggőség és a fogyasztáscentrikus értékrend kialakulása mellett fontos a külső tőke letelepedését, a korlátlan hitelezést lehetővé tevő pénzügyi, felügyeleti és számvitel-szabályozási környezet elemzése és nemzetközi térből indult integrációjának értékelése.

Az 1980-as évek végétől meghirdetett Washingtoni Konszenzus gazdaságpolitikája alapvetően a pénz- és tőkepiacok liberalizálását tekintette céljának, abban a reményben, hogy a piacok képesek szabályozni önmagukat. Ebben a rendszerben a pénzpiacok szabályozása, felügyelete is merőben új tartalmat kapott, ugyanakkor 30 év elteltével az amerikai másodlagos jelzálogpiacon kialakult válság, amely az egész bankszektorra és napjainkban már az iparvállalatokra is áterjedt, jelentősen megrendítette az amerikai tőzsd felügyelet tekintélyét és befolyását. A Washingtoni Konszenzus keretében ugyanis az állami szerepvállalás, a felügyeleti ellenőrzés folyamatos és jelentős visszaszorulása, párhuzamosan a pénz- és tőkepiacok egyre nagyobb függetlensége, ráadásul a felügyeleti tevékenység üzleti tanácsadó cégekkel való bonyolítottatása utólag egy nem kellően átgondolt lépésnek bizonyult. A magyar pénzpiaci szabályozásban eredendően érvényesült egyfajta konzervatívabb, kontinentális szemlélet, amely az elmúlt 20 évben a világgazdaságban mind nagyobb teret hódító angolszász modell irányába változott, amelyből a kisugárzó „felügyeleti fellazulás” egy „lazább” szabályozási szemlélet a magyar viszonyokra is hatást gyakorolt.

A Washingtoni Konszenzus gazdaságpolitikájának negatív hatásait értékelők közül *John Willisamson*,²² míg Magyarországon *Lányi Kamilla*²³ voltak az elsők, akik a túlzott liberalizáció veszélyeire hívták fel a figyelmet. Fő tézi-

sük, hogy a gazdaságpolitikák középpontjában a növekedés áll, míg a jövedelemelosztást vagy a szociálpolitikát nem a helyi értékén kezelik, sőt a reformok következtetlenségére is utaltak.

*Lányi Kamilla*²⁴ kifejti, hogy a nemzetközi pénzügyi rendszer csak azonos módon szabályozott, deregulált környezetben, azonos elvek szerint működő vállalatokat képes integrálni, amelyek nem elhanyagolható módon a leggyengébb ellenőrzési gyakorlattal rendelkező amerikai testületi irányítást és felügyeletet preferálják. Ebben a pénzügyi struktúrában van lehetőség extraprofitot, de magas kockázatot hordozó pénzügyi termékek kifejlesztésére.

Az új pénzügyi innovációk – a globalizálódó pénzpiacok szerves elemeivé válva – nem csupán az állami szabályozás alól kerülnek ki, hanem a pénzügyeket irányítók, sőt a pénzügyi folyamatokat globálisan áttekinteni szándékozók látóköréből is. A problémákat súlyosbítja, hogy az Egyesült Államok pénzügyi szabályozása nem csupán az alapos szabályozási rendszer érvényesítésének elmulasztásával, hanem direkt módon is gerjesztette a jelenlegi válsághoz vezető folyamatokat.

Tíz évvel a washingtoni rendszer bevezetését követően a határidős pénzügyi ügyleteket felügyelő testület (Commodity Futures Trading Commission) javaslatára az USA kongresszusa elé került az egyre bővülő és egyre átláthatatlannabb a derivatív termékek szabályozásáról szóló előterjesztés. A kongresszus azonban ezt elutasította, és a további dereguláció mellett döntött, elősegítve a hitelkockázat transzferálását biztosító termékek (Collateralised Debt Obligation), hiteldirektívák és work-out cégek további növekedését.

A magyar gyakorlatban a felügyeleti szabályozás törvényi alapokon nyugszik, sőt 2004-ben a Pénzügyminisztérium, a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervek Állami Felügyelete aláírt egy stabilitási megállapodást is a feladat és

felelősségi körök összhangjának előmozdítása érdekében.²⁵ A stabilitási megállapodás, illetve a benne részt vevő intézmények felügyeleti tevékenységének eredményessége – a válság kialakulásának tükrében – ugyanúgy gyenge hatékonyságúnak nevezhető, mint az amerikai felügyeleté, illetve hitelminősítőké. Magyarországon az elmúlt 5 évben évi 20 százalékkal emelkedett a bankszektor hitelkihelyezése. A társadalom a munkajövedelmeit és szociális juttatásait meghaladva lényegesen többet költött a fogyasztásra. Sőt, tetőzték a banki hiteligényeket az államháztartási reform körben végrehajtott megvonások is, amelyek egyáltalán nem fogták vissza a lakosság fogyasztási hajlandóságát, sőt a kieső jövedelmeket a lakosság a bankpiacról bőségesen pótolhatta a fellazuló szabályozási közegben, aminek tarthatatlanságára ugyan a PSZÁF rendre felhívta a döntéshozók figyelmét.²⁶

A kellő fedezet nélküli forráskihelyezés növelése – áruvásárlási és lakásépítési hitelek formájában – az egyre gyengülő pénzügy-politikai hatékonyságot mutató kormánynak is elemi érdeke volt a társadalmi közhangulat romlásának elkerülése érdekében. A túlhitelezés kialakulásában a kormányzati szervként működő PSZÁF, bár észlelte a keletkező problémákat, de beavatkozási, a hiteldinamikát visszafogó konkrét jogkör hiányában vajmi keveset tehetett. A túlzott hitelezésben rejlő kockázatokat a magyar felügyeleti rendszer – a végső hatást látva – ugyanúgy nem volt képes érdemben visszafogni, mint ahogy az amerikai szisztéma sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, noha a magyar felügyeleti rendszer működésében nincs ellentmondás a feladatkörök és a finanszírozási modell között. Az elmúlt 2–3 év magyar hiteltúlcsoordulási dinamikájában, illetve az azt kritizáló PSZÁF-jelentések következmények nélkül hagyásában a kormány egymással vívódó érdek ellentéte húzódik meg. A magyar kormány egyrészt a lakossági megvonásokon keresztül stabilizációt és a pénzügyi fegyelem

javulását szorgalmazta, ugyanakkor a hitelképtelenné váló adósok bőséges hitellel való ellátását sem fogta vissza társadalmi, politikai okokból.²⁷

Mind a magyar, mind az amerikai hitelezési rendszerrel elmondható, hogy a fogyasztás gerjesztette belső termelés és importinvázió egy idő után korlátlan és egyre inkább fedezetlenné váló kölcsönfolyósítási gyakorlathoz vezetett.

A rendszerbe épített felügyeleti fékek pedig nem érvényesültek. Ennek következtében a hitelállomány, illetve a derivatív ügyletei túlcsoordultak, igen nagymértékben fedezetlenné váltak.

A banki gyakorlatban általánossá vált, hogy a bank az általa generált hitelek sokszorosát nyújtotta speciális befektetési társaságok bevonásával (SIV²⁸) a pénzügyi szektor más szereplőinek, ezzel a kockázatot terítette a rendszerben. Ez a modell egy idő után azonban nehezen átlátható és szabályozható befektetési formákat eredményez, amely 2007 szeptemberében a brit Northern Rock bankot is válságba sodorta, ugyanis az általa értékpapírosított portfólió értéke lecsökkent, az új hiteleit pedig már nem tudta értékpapírosítani. Rövid idő alatt komoly likviditási problémák keletkeztek,²⁹ miután a mérlegben maradt eszközök mögül eltűnt a forrás. Ezen típusú likviditási válságoknál megfigyelhető, hogy a SIV forráshiányát is a bankból biztosított forráskeretből próbálnák pótolni, ami tovább növeli a bank likviditási válságát. A válság terjedésével ráadásul a nettó hitelkihelyező pénzintézetek visszafogják az aktivitásukat, így a veszteségek, ennek következtében pedig a veszteségleírások és konszolidációs igények robbanásszerűen megemelkedtek,³⁰ helytállóként pedig megjelent – banki saját forrás hiányában – az állam vagy külső, felvásárlásokban érdekelt befektetői csoport. A válság előtti leggyakoribb válságkezelési mód, az M&A-aktivitás (vállalat-egyesülés és -felvásárlás) összeomlásszerű csökkenése egyenes következménye volt a globális pénz-

és tőkepiaci likviditási apálynak, amelyet a nem elsőrendű (sub prime) amerikai jelzálogkölcsonadók törlesztési képességének romlása okozott. Ezeket a kötelezettségeket a befektetési bankok – nem csak az amerikaiak – különböző súlyozással becsomagolták azokba a befektetési termékekbe, amelyeket kockázatterítési céllal kínálnak a globális pénzpiacon, az amerikai lakóingatlan-piac súlyos megingása nyomán azonban a befektetői kereslet a válság elmélyülésével gyakorlatilag elapadt e konstrukciók iránt. Ráadásul a bankok a nagybani likviditás piacon is megszorultak, ugyanis nem tudták, hogy kinek milyen mértékű az érintettsége az értékpapírosított, nem elsőrendű kötelezettségek piacán, így egymásnak is vonakodnak rövid távú finanszírozást nyújtani a bankközi pénzpiacon.

A 2007–2008-as időszakban a felügyelet nem rendelkeztek elegendő információval a bankok jelzálogpiaci kitettségéről és a fertőzött papírok állományáról, amely a válságkezelést nehezítette. A bázeli metódusú tőkekövetelmény-számítás ebben az átláthatatlan helyzetben nem bizonyult hatékonynak, a kockázatkezelési gyakorlat nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A klasszikus bankmodell kockázatosabb irányú változásaiban a lakossági jelzálogalapú finanszírozás térnyerésével egyre nagyobb szerep hárult az értékpapírosítás intézményére, amelynek során a hitelnyújtás kockázatát részben vagy teljes egészében a tőkepiaci befektetőkre transzferálódott.³¹ A felügyeleti módszerek azonban nem voltak alkalmasak a kockázatok kezelésére, a szabályok betartatására. Az első, 1988-ban megalkotott bázeli tőkeszabályozás már kitért a bankok kockázatosabb tevékenységeire, a derivatív ügyletekre. A Bizottság bevezette a hitel-egyenértékesítés fogalmát és a mérlegen kívüli kockázatvállalást is tőkével kívánta biztosítani. 1996-ban a Bizottság új szabályrendszere engedélyezte a bankoknak, hogy saját leghatékonyabb kockázatkezelési gyakorlatukat alkalmazzák. A Bazel

II. 2006-os bevezetése ebből a szempontból sem hozott újat, a speciális kockázatok felismerése és átfogó szabályozása ezúttal is elmaradt.

A magyar szabályozás és felügyelet az európai uniós normáknak megfelelően működik, amely hatékonyságában is visszatükrözi a fejlett piacgazdaságok felügyeleteinek minőségét. Hazánk bankrendszere szinte teljes mértékben integrálódott a fejlett piacgazdaságok bankrendszerébe, a magyar bankokat többnyire külföldi (anya-) pénzintézetek birtokolják. Ezek együttes következménye, hogy a hazai hitelezési folyamatok és felügyeleti változások követik a fejlett piacgazdaságokban kialakuló trendeket, még ha azok számos kívánnivalót is hagynak maguk után. A PSZÁF 2008 nyarán igazolhatóan felhívta a hazai pénzügyi szektor és ügyfelei figyelmét a növekvő kockázati veszélyekre,³² így különösen a dráguló pénz- és kötvénypiaci forrásokra, az anyabankok helyzetének romlására, támogatásuk csökkenésére és a romló eredménykilátásokra. A felügyeletnek a jövőben kiemelt figyelmet célszerű fordítani a bankok által alkalmazott értékelési eljárásokra, módszerekre, különösen a VaR-számítások³³ megfelelőségére és a likviditási kockázatok kezelésére. Kiemelt felügyeleti feladat a tőkeáttételes pénzügyi termékek és a velük foglalkozó pénzintézetek jelenleginél hatékonyabb szabályozása és ellenőrzésének megvalósítása.

A magyar felügyeleti hatóság státusza rendezett, stabilitási előrejelzései megbízhatók, az más kérdés, hogy mennyire élt a kormányzat a kapott információkkal. Az előző (Bajnai-) kormány koncepciója szerint³⁴ a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete a pénzügyi szektor fogyasztóvédelmi hatóságává válik, azaz lehetővé válik a fogyasztóvédelmi törvény alkalmazása a pénzügyi szolgáltatókkal és termékekkel kapcsolatban. Ez az intézkedés a 2008 szeptemberében elfogadott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény egyfajta folytatásának tekinthető. A pénzügyi ombudsman jogintézményének bevezetése

azonban még csak terv, bár az új szerepkör kialakításával lehetővé válna, hogy egyedi bejelentések alapján általános problémákat vessen fel és mutasson be az illetékeseknek és a közvéleménynek. Bár a helyzet megoldását nem új jogintézmény bevezetése, hanem a már meglévő jogkörének valódi és hathatós tartalommal való megtöltése jelentené.

A világ számos pontján, például az Egyesült Államokban is, a felügyeleti szerepek újragondolása és egyúttal vitája zajlik.³⁵ Egy Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Ügymökség (CFPA) létrehozásával a jelenleg több hatósághoz tartozó fogyasztóvédelmi feladatok ellátását egy új szervezethez rendelnék. A CFPA követné figyelemmel a jelzőbontókra és hitelkártya-ügyletekre vonatkozó szerződések betartását. Az amerikai álláspontok egységesek abban, hogy az ingatlanbontókat értékesítő ügynökökre és a nagy pénzügyi társaságokra nem kellő mélységben terjedt ki a felügyeleti eljárás, így a pénzügyi intézetek erőfölénybe kerülhetnek a fogyasztókkal szemben. Abban viszont még vita van, hogy a szövetségi tartalékbank-rendszer (FED) vagy egy új felügyeleti hatóság kapja meg a jogosítványokat. Nagy-Britanniában 2001 óta létezik a pénzügyi ombudsman hivatala (Financial Ombudsman Service) együttműködésben, de függetlenül a helyi pénzügyi felügyeletről (Financial Services Authority). Az ombudsman minden pénzügyi termék tekintetében illetékes, szolgáltatása ingyenes, ám a brit bankrendszer válsága óta a bizalom megrendült az irányába.

A SZÁMVITELI SZABÁLYOZÁS ÉS A PÉNZÜGYI VÁLSÁG

A válságban nemcsak a kormányok, hanem a vállalkozások is komoly bajba kerültek. A piaci bizalom helyreállításában a könyvvizsgálókra, így a szakszerűen auditált éves beszámolókra nagyobb figyelem irányul, különösen az értékpapírosítás-folyamatokra, amelyek az elmúlt két

évtizedben hatékony veszteségelkerülő magatartásnak bizonyultak.³⁶ A kibocsátó társaságoknak olyan információt kell adni, amely kiemelten tartalmazza a lehetséges kockázatot és az instrumentum minden részletre kiterjedő jellemzőit. Ezekről a kibocsátási tájékoztatókról a könyvvizsgálóknak véleményt kell adni, amelyekre a piac figyelme a korábbi éveknél jobban és kritikusabban összpontosul.

A Könyvvizsgálati Standardalkotó Bizottság (IAASB) figyelemfelhívást adott közre a valós értéken alapuló becslések könyvvizsgálói kihívásairól. A vállalkozás folytatására ható tényezők hatványozottan jelentkeznek, hiszen a gazdaság helyreállítására tett intézkedések ezeken keresztül mérhetők le. A likviditási kockázatok markánsan felvetik a vállalkozások folytatásának elvét, hogy az mennyire érvényesül, vagy ellenkezőleg, mennyire van veszélyben. A könyvvizsgálóknak kiemelten kell értékelni az audit-jelentésekben a vállalati vezetés munkáját és döntéseit is. Amennyiben a könyvvizsgáló véleménye nem egyezik a vezetés véleményével, ezt a piaci szereplők korrekt tájékoztatása érdekében jelezni kell. A válság eddigi fő vesztese a pénzügyi szektor, a pénzügyi instrumentumok voltak, így a számviteli szakma most elsődlegesen ezek elszámolására, értékelésére koncentrálna. A nemzetközi válságkezelés számviteli szakmai intézkedése, hogy az IASB 2008-ban felállított egy pénzügyi és számviteli szakértőkből álló csoportot (Expert Advisory Panel), amelynek elsődleges feladata a gyakorlati iránymutatások kidolgozása a valós érték meghatározásának olyan helyzeteire, amikor nem áll rendelkezésre az aktív piacon jegyzett ár.

A nemzetközi standardváltozások következtében a magyar számviteli előírások is változtak, különösen a pénzügyi eszközök átsorolása területén. A magyar számviteli törvény 2008. év végétől hatályos változása lehetővé teszi a valós értéken történő értékelés alkalmazása esetén a

kereskedési célú pénzügyi eszközökből történő átsorolást a rendkívüli körülmények miatt. Az auditálás során kiemelten kezelendő területek a társaság válságmenedzsmentjének, nyilatkozatainak és az üzleti környezet megítélése, a valós értékek közzététele, a csalás kockázatának kezelése, illetve a vállalkozás folytatásának elve. Az új kihívások és hatások eltérő területeken és eltérő súlyossággal jelentkeznek az egyes vállalatoknál. Főleg a külpiacon érdekelt cégek, autópári beszállítók, építőipari vállalatok kerültek a krízis epicentrumába. A 2008. évi éves beszámolóknak könyvvizsgálói értékelésénél kiemelt figyelmet élveztek a valós érték meghatározásának eljárásai, a fedezeti elszámolások és a céltartalékképzések. A vállalkozás folytatásának megítéléséhez a könyvvizsgálónak megkülönböztetett figyelemmel kell értékelnie a megrendelésállományok alakulását, a vevőbázis változásait, a bank és vevők közötti megállapodások megsértését, a banki finanszírozás beszűkülését, illetve a hitelek prolongálásának körülményeit. A könyvvizsgálati munka tervezése során a kockázatfelmérés, a lényegesség, a hibakockázat megítélése, a dokumentálások számbavétele nagyobb hangsúlyt kap.

A magyar piacgazdaság jelentős külső tőke- és szabályozásfüggősége okán a válság elleni számviteli és pénzügyi szabályozási intézkedések is csak a nemzetközi szabályozás védőernyője alatt képzelhetők el, vagyis a nemzetközi szabályozás eredményességétől, illetve annak hatékony átvételétől függhet a magyar gazdaság szabályozási környezetének megszilárdítása.

A válság kezelésére összehívott G-20-as csúcstalálkozó a pénzügyi instrumentumok elszámolásának javítását tekintette kiemelt feladatának, ezen belül a valós érték és a hitelek értékvesztésének meghatározását. A G-20-as csúcstalálkozó megerősítette a Pénzügyi Stabilitási Fórum (Financial Stability Forum) számviteli standardok javítását célzó intézkedéseit. Ennek tükrében kívánatos a pénzügyi instrumentumok elszámolási szabályaiban a komple-

xitás csökkentése, a hitelértékvesztések elszámolásában a szélesebb körű hitelinformációk figyelembevétele, a céltartalékokra, mérlegen kívüli tételekre és értékelési bizonytalanságokra vonatkozó számviteli standardok javítása, a felügyelet munkájának összehangolása az értékelési standardok alkalmazására. Nem utolsósorban, javítani szükséges a szabályozó szervezetek és a fejlődő piacok részvételét a független számviteli standardalkotási rendszerben az IASB segítségével.

HOGYAN TOVÁBB?

A 2008 őszére már a reálgazdaságot is elérő válságnak alapvetően két kezelési technikája lehetséges. A jegybankok és a kormányok rendre szembesülnek azzal a konfliktussal, hogyha a recesszió ellen lépnek fel – állami többletforrást pumpálnak a gazdaságba – akkor a hiány újbóli elszaladását és az infláció gyorsulását kockáztatják. Viszont ha az inflációval szembeni fellépést és a költségvetési egyensúly megtartását preferálják, akkor a gazdaság visszaesésére számíthatnak.

Az Egyesült Államok és számos európai ország állami támogatásokkal igyekszik megmenteni a haldokló iparágakat, és ahol tehetik, csökkentik a vállalkozók adóterheit, amitől a termelés és később a fogyasztás „felpörgését” remélik. A támogatások a költségvetési kiadások terhére mennek, míg az adómérséklések a költségvetési bevételeket apasztják, összességében a költségvetési hiányt növelik.

Magyarország nem eshet újból abba a hibába, hogy bármelyik gyakorlatot megfelelő körültekintés nélkül adaptálja, bár az államcsőd közeli időszakban nem is volt reális lehetőség ezekre a válságkezelési intézkedésekre. A válságkezelést, de még a külső segítség felhasználását is gátolja, hogy *Magyarországnak 2001 óta nincs markáns egyéni stratégiája a fejlett világ által képviselt műszaki-technológiai szinthez való organi-*

*kus rácsatlakozásra.*³⁷ A magyar gazdasági válság nemcsak a kormányokon átívelő gyenge hatékonyságú fiskális és jegybanki döntések következménye, hanem a hiánygazdaságból egyszerre, sőt a permanensen fogyasztói paradicsomot váró lakosság túlzott elvárású igényének való megfelelési kényszer velejárója is. A magyar bankrendszer megteremtette a fogyasztói igények kielégítéséhez technikailag szükséges hiteltömeget is, amely egy „szigorában” enyhülő hitelezési és pénzmultiplikálási szabályozó rendszeren formájában valósult meg.

A 2006 ősztől elindított új konvergenciapálya és a 2008 tavaszán elvetélt egészségbiztosítási és felsőoktatási reformintézkedések nehéz helyzetet teremtettek Magyarországon 2008 őszére. Egyrészt a *konvergenciaprogram szűken vett, preferált eredménycéljai, ha időlegesen is, de beigazolódtak, a megszorítások társadalmi támogatottsága azonban katasztrofálissá vált.* Az államháztartási hiány pénzforgalmi szemléletű konszolidált hiánya 2008 első tíz hónapjában – a válság „begyűrűzéséig” – viszont 454 milliárd forinttal mutatott kevesebbet, mint a 2007. év hasonló időszakában. Az egyenlegjavulás alapvetően a központi költségvetés hiányának mérséklődésével magyarázható, amelynek 828 milliárd forintos deficitje 565 milliárd forinttal kevesebb a 2007. évinél. A társadalombiztosítási alapok még 2008. év végén is pozitív szaldót mutattak. A lassuló makrogazdasági növekedéssel kísért egyenlegjavulás mellett a lakossági pozíciók már kedvezőtlen tendenciájúak. 2008. év első kilenc hónapjában a háztartások bruttó pénzügyi vagyona 25 billió forintot (év végén 25,7 billiót), a tizenkét hónappal korábbi háromnegyed évi adatoknál 6 százalékkal többet tett ki. A lakossági kötelezettségek ugyanezen időszak alatt viszont 20 százalékkal emelkedtek. Ezen belül a devizakötelezettségek oldalán megjelenő devizahitelek állománya egy év alatt 40 százalékkal nőtt.³⁸ A lakosság tartozásállományának, illetve nettó pénzügyi vagyonának kedvezőtlen

tendenciája, vagyis az eladósodás a válsággal sújtott 2008-as évben is tovább növekedett. A költségvetési kiigazítás hatására keletkezett állami többletbevételek 2008 végére felhasználásra kerültek, így a lakossági szektor megsegítésére fordítható állami források gyakorlatilag elfogytak.

Ráadásul a lakosság folyamatosan növekvő eladósodása, a nemzetközi vállalatok termelést szűkítő, munkanélküliséget kiváltó intézkedései és az elsődleges bankhitelpiac befagyása államcsőd közeli helyzetet idézett elő. 2008 őszén a külföldi állampapír-piaci befektetők közel 1100 milliárd forintnak megfelelő államkötvényt vontak ki az állampapírpiacról, amely katasztrofális helyzetet teremtett. A Világbank és az EKB 18 hónapra adott 20 milliárd eurós készenléti gyorshitel mentette meg Magyarországot az államcsődtől, amely tény tovább erősíti – a dolgozat elején felvázolt – a magyar gazdaság külső portfóliótőke-függőségének tényét. Érdekessége a 2008. októberi időszak válságkezelésének, hogy a jegybanki klasszikus alapkamat-emelés (300 bázisponttal) hatására sem tértek vissza a külföldi befektetők a magyar állampapírpiacra, bár 2010 februárjára az állampapírpiacra az aktivitás fokozatosan élénkült, közel 2400 milliárd forintnak megfelelő külföldi befektetés van az állampapírpiacra, 5,75 százalékos rekord mértékű alacsony jegybanki alapkamat mellett.

A magyar gazdaságpolitika a fejlett piacgazdaságok válságkezelési technikáit a minden területen legyengült pozíciói következtében így csak mértéktartó adaptálással alkalmazhatja. A meg nem képződött költségvetési tartalékokból a magyar kormány nem támogathatja a Magyarországon működő, piaci megrendelésekben szűkölködő külföldi autógyárakat. A nemzetgazdaság egészére kiterjedő érdemi hatást nem várhat a 20 éve folyamatos piaci tévesztésben szenvedő hazai tulajdonosi háttérű kis- és közepes vállalkozások esetleges megsegítésétől sem. Hazánk államcsőd elleni intézkedései kö-

rebe nem fér bele akár a termelést, akár a fogyasztást terhelő adók nagyarányú csökkentése sem. *A fiskális politika magyar válság ellen felhasználható klasszikus eszközei napjainkban korlátozottak.*

A válságkezelés klasszikus jegybanki eszközeinek (például alapkamat-emelés) alkalmazása eddig érdemi hatás nélkül maradt. A kormányzati fiskális politika gyenge megítélése miatt a jegybanki alapkamat emelése és ezen keresztül az állampapír-piaci hozamok javulása a külföldi befektetők investícióit nem térítette vissza a piacra, amely válság idején a magyar jegybanki eszközök korlátozott alkalmazhatóságát fejezi ki. Az államháztartási rendszer egyre redukálódó viteléhez szükséges forrásokat várhatóan hosszabb időn át készenléti hitel biztosítja, így a magyar gazdaság termelés- és fogyasztás-visszaesése előreláthatólag hosszabb lesz, mint a fejlett, tőkeerős piacgazdaságok esetében.

Az angolszász országokban, Nyugat-Európában általános vélekedés, hogy a válságra fordított költségvetési források önmagukban nem a bankok és vállalatok megsegítését célozzák, hanem az egyes nemzetgazdaságok összeomlásának elkerülését.

A XXI. század elejére John Maynard Keynes nevéhez fűződő állami keresletélénkítő gazdaságpolitika már a második reneszánszát éli a Magyarországon kívüli országok gazdaságpolitikai gyakorlatában. Az európai országok felkészültek – ha átmeneti időszakokra is – az állami tulajdon arányának növelésére, ami akár – ha időlegesen is – új belső társadalmi és gazdaságpolitikai viszonyokat generálhat. Magyarországon azonban az állami tulajdon térnyerésének válságkezelési eszközként történő alkalmazása még koncepció szintjén is várat magára. Az európai országok és az Egyesült Államok gyakorlatában a magyarországinál jelentősen nagyobb költségvetési tartalékok, sőt a hiánynövekedés terhére biztosított állami transzferek, esetenként vállalkozásiadó-csökkentések megfelelő alapot teremthetnek a keynesi gazdaságpoliti-

kai elemek³⁹ ismételt alkalmazására, amivel azonban újabb problémák merülhetnek fel. Az Egyesült Államok szövetségi költségvetésének hiánya a 2009 szeptemberével záruló pénzügyi év első 10 hónapjában 1300 milliárd dollár volt, amely 880 milliárd dollárral több, mint az előző pénzügyi év első 10 hónapjában volt. A deficit növekedése a bankmentő programokból és a 2009 tavaszán meghirdetett közel 800 milliárdos gazdaságösztönző programból származik, másfelől a szövetségi bevételek gazdasági visszaesés okozta csökkenéséből. Az állami mentőövek költsége és a miatta jelentkező államadósság inflációs hatása és finanszírozás terhe nehezíteni fogja a kilábalást, és új feszültségeket gerjeszthet a hitelpiacokon is. A GDP-arányos amerikai költségvetési hiány 9–13 százalékos intervallumban mozoghat, ami a második világháborút követő pár év óta a legmagasabb lehet.

A magyar fiskális és monetáris politikában lejátszódó kedvezőtlen folyamatok és az eddigi válságkezelés jellege felveti a 2010 nyarán megalkuló új kormány mozgásterének korlátozottságát. Kétségtelen, hogy a magyarországi bankrendszer stabil, tőkeellátottsága meghaladja az előírt mértéket, azonban a jelenlegi 4 százalékos költségvetési hiány növelését az IMF kedvezőtlenül fogadhatja. A Nemzetközi Valutalapnak a hitelmegállapodás aláírásakor tett ígéret szerint⁴⁰ az állam finanszírozási igényének csökkentése és a költségvetési egyensúly hosszú távú fenntartásának javítása olyan tételek, amelyekről a következő kormány sem tekinthet el. A fiskális politika hitelességének, takarékosságának fokozása, az adócsökkentésekkel egyidejűleg megvalósuló termelésfelpörgetés és ehhez kapcsolódóan a hazai keresleti oldal állami eszközökkel történő egyidejű javítása, továbbá a nemzetközi piacok keresletélénkülése olyan tényezők lehetnek, amelyek az ország stand by hiteltől való függését mérsékelhetik. Sőt, egy hiteles új gazdaságpolitikával a termelő beruházásokat finanszírozó expanzív

külső hitelezés is reális alternatívaként kínálkozhat. Lényeges azonban a külső felvevő piacok diverzifikálása, új szegmensek megtalálása, illetve a hazai fizetőképes kereslet állami eszközökkel történő – a kínálat felfuttatásával egyidejű – megsegítése, hasonló technikával, ahogy a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv idején is megvalósult. Ugyanakkor hazai szerzők – Báger – Pulay⁴¹ – szerint *a válságból való kilábaláshoz az állami szerep is összetettebb, mint a válság hatásainak enyhítésére nagy összegeket költeni képes országokban, és tegyük hozzá, vagy akár Magyarországon 12 évvel korábban.*

A magyar gazdaság külső fundamentum- és szabályozásfüggőségéből adódik, hogy a válság mérséklése, a nemzeti szabályozás megerősítése a továbbiakban is a nemzetközi térfélről indított válságkezelési eljárások helyes, körülményes adaptálásával teljesedhetnek ki, amelyek egy új irányultságú gazdaságpolitikai közegben is eredményre vezethetnek.

A magyar pénzpiacok szabályozásának konkrét jogszabályi háttere és mechanizmusrendszere van, ám a magyar kormányok a Washingtoni Konszenzus pénzügy- és gazdaságpolitikai szemléletének „begyűrűzésével”, nem gyakorolhatták kellő hatékonysággal, de főleg kellő eredménnyel a pénzpiacok felügyeletét. Ennek következtében az államháztartás és a bankrendszer piaci alapú finanszírozása és hitelezési kockázata számos nehézséggel szembeül. Fiskális eredetű források és a jegybanki beavatkozás eszközeinek korlátozott eredményessége okán a magyar válságkezelés hatékonysága a pénzpiaci-felügyeleti és a korrekt üzleti viszonyok bemutatását lehetővé tevő számviteli szabályozás megújításán keresztül lehetséges csak rövid távon. *Magyarország jelenlegi helyzetében – akár rövid akár középtávon – a nemzetközi pénzügyi szervezetekben és számviteli standardalkotó testületekben folyó válságellenes intézkedések, szabályok eredményes átvételével tehet a legtöbbet a piaci szereplők bizalmának visszaszerzéséért.*

Az Európai Unió döntéshozó szervei a felügyelet és a szabályozás területén már több javaslattal álltak elő. A legkonkrétabb az azonnali korrekciós intézkedések bevezetése,⁴² amely elvileg alkalmas arra, hogy a válság bekövetkezése előtt jelezze a különleges jogokkal bíró hatóságoknak a problémákat, hogy rövid idő alatt a legkevesebb költséges megoldásokat megtehessek. Ezt az Egyesült államokbeli módszert több ország is átvette (Kanada, Japán), de Európában csak Svájcban és Norvégiában működik, bár ezek is csak körvonalaiiban hasonlítanak egymásra. A rendszer általánosan alkalmazott jellemzője a normativitás, amely előre definiált feltételek bekövetkezésakor előírja a kötelezően végrehajtandó intézkedéseket. Ilyenek lehetnek például a tulajdonosi jogokat érintő beavatkozások (a menedzsment lecserélése tulajdonosi ellenállás esetén is) vagy a gyorsított felszámolás, bankértékesítés vagy a kényszerállamosítás intézménye. A fejlett PCA-módszer eszköztárában megtalálható a hidbank intézménye is, amelybe az állam a válságban lévő pénzintézetet elhelyezi, ahol 1–3 év alatt végrehajjták a szükséges reorganizációs lépéseket. A végcélja az eljárásnak, hogy a bankot a piacra önálló egységként visszavezessék, esetleg eladják, de ha ez nem sikerül, felszámolják, vagy ténylegesen is államosítsák. A PCA-módszer alkalmazásának nehézsége, hogy nem érzékeny a bizalmi és az ebből eredő likviditási problémák kezelésére. Egy továbbfejlesztett, működésében jobban behatárolt PCA-módszer azonban a jövő felügyeleti rendszereinek meghatározó eleme lehet.

A felügyelet munkáját elsősorban a válság-megelőző tevékenység adja. A válságkezelésre csak ritkán, egyedi esetekben kerül sor, az is általában kimerül egy felügyeleti biztos kirendelésével, illetve a már kiadott engedély felülvizsgálatával. Egy multinacionális pénzügyi csoport felszámolásakor azonban akár nemzeti ellentétek is keletkezhetnek, hiszen a saját bankfelügyelet (home banking) elve alapján a külföldi – anyabank szerinti – felügyelet és a hazai hatóság-

gok egymást kezdik okolni. A hitelintézetek felszámolására, illetve reorganizációjára ugyan létezik EU-direktíva, de ezt elsősorban azt szabályozza, hogy a betéteseket milyen módon kell értesíteni ebben a helyzetben. Magyarországon ezen felül létezik egy eszközfenntartási mutató előírása is, amelynek célja, hogy az EU-n kívüli országból érkező hitelintézeti fiók hazánkban tartott eszközeinek értéke mindig meg kell, hogy haladja a gyűjtött források értékét.

Az Európai Bizottság 2008. október 1-jén megjelentette a hitelintézetek és befektetési vállalkozások törvényszabályozását (CRD⁴³) módosító tervezetét, amelyet döntéshozatalra terjesztettek az Európai Tanács és az Európai Parlament elé. A Bizottság tervei szerint a módosító javaslatokat a Tanács és a Parlament elfogadja, amelyet 2010. január 31-ig kell a tagállamoknak átültetni és 2010. március 31-től kell a hitelintézeteknek és befektetési vállalkozásoknak alkalmazni. A Bizottság módosító javaslatai különösen fókuszálják a felügyeleti tevékenység együttműködési kereteinek módosítását, így a home felügyeleti jogkörök erősítését a többletőke-követelmény előírása és az adatszolgáltatás területén, továbbá a hibrid instrumentumok alapvető tőkeelemként történő elismerését, illetve az értékpapírosítási pozíciók tőke- és kockázatkezelési szabályainak megerősítését.

A válság ellen történő fellépés európai szabályozási munkájának is talán az egyik legfonto-

sabb területe a hitelminősítők működésének szabályozása. A hitelminősítő intézetek magántársaságok, amelyek működése nem kellően szabályozott, mindössze egy magatartási kódexben foglaltak szerint járnak el. A minősítő ügynökségek azonban fontos szerepet játszanak a piacok stabilitása szempontjából, ezért fontos, hogy működésük hatósági ellenőrzés alá kerüljön. 2008 októberében az EU pénzügyminiszterei kialakították a válságra vonatkozó közös álláspontjukat, amelyben többek között javaslatot tettek a hitelminősítő intézetek szerepének értékelésére és valamennyi, a válság kapcsán felmerült hiányosság kezelésére. A 2008. június 20-i és október 16-i ülésén az Európai Tanács kulcskérdésként kezelte a piaci bizalomnak és a pénzügyi ágazat megfelelő működésének helyreállítását, így a hitelminősítő intézetekre vonatkozó szabályok szigorítását. Az új szabályok kiemelt célja, hogy olyan hitelminősítők létrejöttét támogassák, amelyekben nem tükröződnek a minősítési üzletágra jellemző érdekellentétek. Ennek jegyében a hitelminősítő intézetek nem végezhetnek üzleti tanácsadási tevékenységet, tájékoztatást kell nyújtaniuk a minősítések elkészítésekor használt modellekről, módszerekről, alapfeltételezésekről, évente átláthatósági jelentést kell közzétenniük, illetve egy belső felülvizsgálati részleget kell létrehozniuk az elkészített minősítések ellenőrzésére.

JEGYZETEK

¹ Az 1990-es évek közepéig a kis- és közepes vállalkozások, mezőgazdasági termelők támogatására a jegybank refinanszírozási hitelkereteket nyitott. A legismertebbek: E-hitel, Start-hitel, váltórediszkontálási keret, mezőgazdasági váltórediszkontálás, zöldhitel a tavaszi mezőgazdasági munkákra, tartós forgóalapfeltöltő hitelek. A termelőszektort támogató jegybanki refinanszírozási politika a jegybanki függetlenedési törekvések erősödésével, vagyis a monetáris integráció technikai feltételeinek előtérbe kerülésével megszűnt. A jegybanki pozíciók leválasztása a fiskális politikáról célszerű döntés, ám a szerző véleménye

szintre ennek bekövetkezése – magyar gazdaság és hazai tulajdonosi kör akkori tőkeszegény állapotát ismerve – korai volt. A témáról bővebben: Lentner Cs. (2003)

² A fiskális politika „cikkcakkosságáról” és társadalmi következményeiről bővebben: Lentner Cs. (2002, 2005)

³ A versenyképesség tudományos rendszertanáról: Török Á. (2008a), A nemzetgazdaság versenyképességének (parciális) gazdasági, egészségügyi, felsőokta-

- tási és társadalmi hatótereiről, modelljeiről bővebben: Lentner Cs. (2007 a, b, c)
- ⁴ Részletesebben ír a versenyképesség összefüggéseiről Kovács Árpád (2005, 2007). Álláspontja szerint a növekedés és a fejlődés egyaránt feltételezi, magában foglalja, hogy egy ország vagy akár egy társadalmi modell versenyképes legyen. A versenyképesség „lemérése” is sajátos, társadalmi vetületű: „A versenyképességet is elsősorban egy nemzet teljesítményében, fejlődésében értelmezhetjük”.
- ⁵ A magyar piacgazdaság teljesítmény- és versenyképesség romlásáról részletesen olvashatunk Matolcsy György (2008), az Orbán-kormány gazdasági minisztere az Éllovasból sereghajtó című könyvében.
- ⁶ A transzformációs válság definiálása Kornai János (1993) nevéhez kötődik. A tervgazdaság és a piacgazdaság köztes állapotában (amikor a régi struktúra már nem, az új pedig még nem működött – Lentner Cs. „szabad közelítésében”) a GDP 30 százalékos csökkenésen ment keresztül, amely a gazdaság és társadalom addigi szerkezetét, berendezkedését teljes mértékben átrendezte.
- ⁷ A japán export importtartalma mintegy 10 százalék, de a finn mutató sem éri el a 35 százalékot. Bővebben: Versenyképességi évkönyv, 2008
- ⁸ Botos K. (2007), a tanulmányban részletes elemzés olvasható a világgazdasági centrumok fizetésimérleg- és valutáris nehézségeiről.
- ⁹ A táblázat adatai: The Economist brit gazdasági folyóirat lapszámai, December 20th, 2003, December 18th 2004, December 24th of 2005, December 16th 2006, December 22nd 2007, December 20th 2008, July 25th 2009, February 25th 2010. Ebből következik, hogy az USA kereskedelmi mérlegének naptári év végi egyenlegeit szerepeltetem a táblázatban, vagyis a decemberi hónapot megelőző 12 hónapét (latest 12 months). Az USA-ban nem azonos a költségvetési és a naptári év.
- ¹⁰ The Economist December 20th, 2008
- ¹¹ The Economist, July 25th 2009, Febr 25th 2010
- ¹² Losonczi M. (2008) a válság mögött három, egymással összefüggő tényező egyikeként az ingatlanárak esését és az ezzel párosuló lakásépítés-csökkenést jelöli meg.
- ¹³ Másodrendű (értsd sok esetben nem hitelképes) adósok tömeges megjelenése a hitelpiacon és kölcsönellátása, jobbára fogyasztási jellegű, tehát nem produktív hitelezési célokra, általában „pénzkölcsönző”, úgynevezett nem tradicionális bankok által [például Magyarországon: Provident Magyarország Rt. (a brit Provident leányvállata), KP Hitel]. A hitelfolyósításnál a jövedelemigazolás, illetve a bejelentett munkahely hiánya nem volt akadály.
- ¹⁴ Adatok forrása: KSH jelenti 2009/4. KSH Ecostat, Budapest. A magyar ipari termelés drámai és gyorsuló jellegű visszaesését igazolják a The Economist adatai is: 2008 októberében a visszaesés 7,2 százalék volt, 2009 májusában pedig 22,1 százalék. A hazai gépjárműipar zászlóshajója, egyúttal az egyik legnagyobb magyar termelővállalat, a győri Audi Hungaria Motor Kft. 2009. július 31-én közzétette az idei első félévre vonatkozó gyártási adatait. Az adatsorokból kiderül, hogy 2009. június végéig 661 847 motor készült Győrben. Ez a tavalyi hasonló időszak 1 023 228 darabos teljesítményéhez képest csaknem 35 százalékos visszaesés. (www.origo.hu/üzletinegyed)
- ¹⁵ Az exportértékesítés 20,5 százalékkal, a belföldi értékesítés 12,6 százalékkal csökkent az egy évvel korábbihoz képest. A járműgyártásban 33 százalékos volt a csökkenés. KSH 2009/11.
- ¹⁶ Lentner Cs. (2007/a) A dolgozatban kerül számszerűsítésre a 4 évre tervezett 2500 milliárd forintos – a GDP-arányos hiánycsökkentésből kiindulva – megvonások, illetve többlet-terhelések együttes értéke.
- ¹⁷ Az életminőség nem minden területén látszódik a látens szükségletek dinamikus integrálása az effektív szükségletek körébe, ugyanakkor az önrész nélküli autó-, mobiltelefon-, ingatlanvásárlások, külföldi nyaralások egy új életérzés szimbólumai lettek. Az életvezetéshez nem feltétlenül szükséges javak „mindennapi valósággá” válásához egy „laza” hitelezési gyakorlat segített az elmúlt évtizedben. A csecsemőkori halandóság, a szenvedélybeteg gyarapodási adatai (és számos más életkörülményekre utaló statisztika) azonban nem tükrözi, hogy fejlettebb életminőség viszonyok között élnének az emberek.
- ¹⁸ Elemzők: Backé – Égert – Walko (2007) kimutatják, hogy a növekedés a kis nyitott országokban már középtávon sem függetlenedhet a külső fizetési mérleg állapotától. A balti és román egyensúlytalanság elemzői [Darvas – Szapáry (2008a, 2008b)] korábban a tervgazdasági rendszer sajátosságaival (állami beruházások, hadiipar), majd piacgazdasági viszonyok között a személyes fogyasztás vezérelte

boom-mal magyarázzák a deficit kialakulását. Hozzá kell tenni azonban, hogy Magyarország unikum e téren is (generális, átfogó problémákkal küzd), mert a termelés külső fundamentum vezéreltsége kizárólagosságot jelent a nemzetgazdaság vitelében, instabil az árfolyamrendszere (ellentétben a bolgár, román és egyes balti országokéval), instabilak az állami pénzügyei, sőt „a gazdaságpolitikai önzonosság meghatározás” (Veress J., 2007) is várat magára, míg például Bulgária jelentős mértékben leépítette az államadósságát, kötött, euróhoz rögzített árfolyamrendszert alkalmaznak, a nemzeti valutának így nincs kilengése. Vö. a forint ingadozását: 317 forint (2009 márciusa) és 266,61 forint (2010. március 4.).

- ¹⁹ Csaba L. (2009 a, b). A szerző leírja, hogy Magyarország a rendszerváltozáskor szerzett előnyeit elvesztette, így erősen kéri a hasonló helyzetű és az EU-ba vele együtt belépő országok sorából.
- ²⁰ Bulgáriában 2006-ban a deficit értéke a GDP 17,8 százaléka, 2007-ben 21,5 százalék, 2008-ra várhatóan 14,5, 2009-re 11 százalék. Romániában ugyanezekre az évekre: 10,4, 13,9, 14,2 és 2009-re 13,5 százalék a várható deficitérték. [Csaba László (2009 a) adatai]
- ²¹ A hiteldinamika elemzésének adat forrása: a PSZÁF 2009 májusában kibocsátott „Felügyelt szektorok működése és kockázatai” című jelentése
- ²² Williamson, John (2003) a Washingtoni Konszenzus bírálójaként megállapítja az egyoldalú növekedésközpontúságot és a másodlagos reformok elmaradását.
- ²³ Lányi Kamilla (1997) bemutatja az észak-amerikai és nyugat-európai gazdasági folyamatok összefüggéseit.
- ²⁴ Lányi Kamilla (2000) a globalizációs folyamatok korlátlan térnyerésének időszakában már utal bizonyos válságfolyamatok eshetőségére.
- ²⁵ Bővebben a magyar stabilitási egyezményről: Lentner Cs. (2006) és értékeléséről: Boros A. – Lentner Cs. (2008)
- ²⁶ A gyorskölcsönzők másodlagos hitelpiaci aktivitása 2009-ben is változatlan intenzitású volt, bár a hirdetésekben már kitétel, hogy nem a legolcsóbb, ám továbbra is a leggyorsabban elérhető hitel tudják biztosítani.
- ²⁷ A fiskális pálya kiigazítása, a 2006-ig beragadt hiány felszámolása 2008 év végére jelentős eredményeket mutatott, hiszen a GDP-arányos deficit alig 3 százalék volt. Ez jobbára a közigazgatásban és szociális területen bevezetett ésszerűsítéseknek, megvonásoknak volt köszönhető, aminek következtében a lakosság elkölthető jövedelme lecsökkent, ráadásul a lakosság, illetve a vállalkozások fizetőképessége, hitelképessége a reálszektor kül- és belpiaci lehetőségeinek általános gyengülése következtében kritikus vetületű lett. A háztartások jövedelemhelyzetének romlása a kint lévő hitelek visszafizetését, végső soron a bankszektor prudens működését veszélyezteti, amelyre az ÁSZ és a PSZÁF is rendre utalt a jelentéseiben az elmúlt években. Elégséges primer és szekunder jövedelem biztosításának hiányában a kormánynak „kedvezett” a lakossági hitelállomány növekedése, hiszen az életszínvonal romlása így nem volt rövid távon annyira szembeötlő.
- ²⁸ Structured Investment Vehicle (SIV), azaz különleges célú gazdasági társaság, amely kifejezetten az eszközfedezetű banki hitelek átalakítására és transferálására jött létre. A tranzakció során az értékpapírosított hiteleket rövid lejáratú értékpapír-fedezetű kereskedelmi papírokkal (ABCP) finanszírozzák. Bevált gyakorlat lett, hogy a likviditási problémák elkerülésére az eszközeit a SIV-nek eladó bank hitelkeretet nyújt a társaságnak.
- ²⁹ 2007 őszén hosszú sorok álltak a Northern Rock bank előtt, hogy a betétesek megtakarításukat kimentsék a válságba került bankból. Kelet-közép-európaiként meghökkentő élmény volt aggódó embereket látni egy fejlett piacgazdaság országos hálózata bankja előtt 2007-ben, vagyis 12 évvel a magyar Postabank hasonló történései után. A brit kormány, illetve felügyelet munkáját azóta is éles kritika illeti, sőt állandó parlamenti téma a hitelezési folyamatok ellenőrzésének elhanyagoltsága. A brit kormány modellértékűen oldotta meg a Northern Rock válságkezelését, időlegesen – és viszonylag gyorsan – állami tulajdonba vette és új vezetést nevezett ki, amely a további piaci bizalomvesztést mérsékelte.
- ³⁰ Bloomberg adatai szerint az összes veszteségjelentésben a bankok és a biztosítók közötti arány: 80–20 százalék. A veszteségjelentések 70 százaléka az Egyesült Államokban történt, 25 százaléka Európában és alig 5 százaléka Ázsiában.
- ³¹ Erdős M. – Mérő K. (2008): A subprime válság és a pénzügyi szervezetek felügyelése, Hitelintézeti Szemle, VII. évfolyam, 5. szám, pp. 491–519
- ³² A felügyelet szektorok működése és kockázatai című PSZÁF-kiadvány, 2008

- ³³ A VaR számításához szükséges elméleti alapokat Harry Markowitz (1952, 1987) rakta le. A VaR mértekgységként a hozam egy periódusos szórását használta, erre építette a portfólió kiválasztásra vonatkozó ajánlását. A várható hozam vagy a portfólió várható értéke mellett a szórás figyelembevétele az 1980-as években bukkant fel ismét, amikor az amerikai értékpapír- és tőzsdefelügyelet (SEC) a VaR egyik változatát írta elő a brókercégek tőke megfelelésének megállapítására. A VaR használata, széles körű elterjedése az 1990-es évek elején – a pénzügyi csődök idején – vette kezdetét. 1994-ben a JP Morgan befektetési bankház elindította RiskMetrics elnevezésű szolgáltatását, ami alapját képezhette bármilyen VaR-modelleknek. 1995-ben a Bázeli Bizottság elfogadta a bankok tőke megfelelésére vonatkozó előírást, ami szintén egy közelítő VaR-számítást igényelt. A VaR-rendszerek tesztelése során viszont bebizonyosodott, hogy pont akkor képes kudarcot mondani, amikor a legnagyobb szükség lenne a belőle kinyerhető információra, például pénzügyi krízisek esetén. Az 1998-as orosz államcsőd idején az akkoriban legnagyobb számú hedge fund, a Long Term Capital Management szofisztikált VaR-rendszere ellenére egy hét leforgása alatt fizetéképtelenné vált. Az LTCM csődje arra is rámutatott, hogy a korrelációk rendkívül hátrányos változását a korábban elfogadható likviditásúnak gondolt eszközök másodpiacán teljes kiszáradása kísérheti. A VaR-megközelítés mindazonáltal hasznosnak bizonyult, mert segít közös platformra helyezni a pénzügyi intézet által felvállalt kockázatokat.
- ³⁴ 2009 júniusában fogadta el a kormány a pénzügyi szektorban érvényesülő fogyasztóvédelem hatékonyságának növeléséről szóló 153/2009. (VII. 23.) számú rendeletét, amely szélesebb jogszabványokkal ruházta fel a PSZÁF-et.
- ³⁵ Timothy Geithner pénzügyminiszter és Ben Bernanke FED-elnök között egyetértés van az új szövetségi hatóság létrehozásáról (Consumer Financial Protection Agency, CFPA), de éles a vita a hovatartozását illetően. A kérdés: új, önálló hatóságként működjön, vagy a FED egyik részlegévé váljon. A CFPA koncepciója illeszkedik B. Obama elnök pénzügyi felügyeletet célzó szélesebb körű átalakítási elképzelésébe is. B. Bernanke a FED-et látná alkalmasabbnak az új felügyelet irányítására, tekintve, hogy a pénzügyi kockázatok nyomán követése és a fogyasztóvédelem szorosan összefügg egymással, így a két feladat együttes ellátása további előnyökkel is járhat. A republikánusok és a demokraták viszont egyaránt vonakodtak a FED további jogkörökkel való felruházásától. Álláspontjuk szerint ugyanis a szövetségi tartalékrendszer a bankok és a kockázatos jelzáloghitelek felügyeleténél már kudarcot vallott.
- ³⁶ Az auditálás aktuális feladataival kiemelten foglalkoznak Lukács János (2009), Fekete Imréné (2009), Boros Judit – Rakó Ágnes (2009), Ladó Judit (2009) tanulmányai a Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat kamarai szakmai lap hasábjain.
- ³⁷ Veress József (2007) behatóan foglalkozik a magyar gazdaságpolitika globális és európai térszerkesztésével, a közgazdasági elméletek annulálódásával és a márkás önazonosság-meghatározás hiányával. Mindezek tükrében Veress úgy látja, hogy az Európai Unió már a válság előtt sem tudta, hogy milyen stratégiájú Magyarországgal szembesüljön.
- ³⁸ Az adatok forrása: KSH Jelenti, 2008/9–10. szám, Budapest
- ³⁹ J. M. Keynes (1965) tankönyve a különböző politikai színezetű gazdaságpolitikák egyik alaptézis-gyűjteménye. A tervgazdasági rendszer általános gyengülésének idején, 1985-ben, Kaposváron az akkori állampárt egy elméleti tanácskozást szervezett. Az alapideológia Robert Heilbroner amerikai közgazdásznak a kapitalista termelési mód általános válságáról, a hanyatlásnak indult üzleti civilizációról vallott tanait vette át. A kapitalizmus válságának kontrasztjaként az állami szabályozás mentén alakított tervgazdasági rendszert favorizálták. Egykori professzoraim, Kozma Ferenc, Kiss Arthur előadásai a szocialista tervgazdaság megújítási lehetőségeire vonatkoztak, vagyis az állami beavatkozás totalitáriánus jellegének mérséklésére és a piaci elemek szabadabb érvényesülésére. Bővebben a témáról: Horváth J. (1985), R. Heilbroner (1994). Gáspár T. – Varsádi Zs. (2009)
- ⁴⁰ Dominique Strauss-Kahn IMF-vezérigazgatónak az MNB és a PM vezetői által 2008. november 4-én írt levél szerint a kormány szigorú restriktív politikát alkalmaz, amelyben az elsődleges cél az ország finanszírozhatósága, a hiány mérséklése.
- ⁴¹ A magyar gazdaság sajátos piacgazdasági átmenetét mutatja be Báger Gusztáv és Pulay Gyula (2010), amelynek találó és helyénvaló megállapítása, hogy az integrálódás bekövetkezett, de a hazai felzárkózás lényegében elmaradt.
- ⁴² A Prompt Corrective Actions (PCA) – a felügyelet korai beavatkozási lehetőségének rendszerét az 1990-es évek elején vezették be az USA-ban, amikor rengeteg bank ment tönkre. A rendszer amerikai bevezeté-

se úgy tűnt, elérte a kívánt hatást, miután a bankcsődök száma a tizedére esett, bár az eredmény nem csak a PCA hatása, hiszen az amerikai konjunktúra és az M&A-aktivitás ebben az időszakban fellendülőben volt, ami fokozta a pénzügyi rendszer stabilitását.

⁴³ Capital Requirements Directives – CRD (tőkekövetelmény-irányelvek): A Bazel II. szabályozást az Európai Unió jogrendszerébe átültető 2006/48/EK-irányelv és a 2006/49/EK-irányelv együttes elnevezése.

IRODALOM

- BACKÉ, P. – ÉGERT, B. – WALKO, Z. (2007): Credit Growth in Central and Eastern Europe Reconsidered, *Wien, Oesterreichische Nationalbank*
- BÁGER G. – PULAY GY. (2010): Világpiaci integrálódás hazai felzárkózás nélkül, *In: Polgári Szemle, 2010. 1. szám 6–21. oldal*
- BOROS A. – LENTNER CS. (2008): Kihívások a pénzügyi stabilizáció szabályozásának területén, *Jogelméleti Szemle, december*
- BOROS J. – RAKÓ Á. (2009): A pénzügyi válság hatása az év végi beszámolók összeállítására és a könyvvizsgálatokra, *Számvitel–Adó–Könyvvizsgálat, 1. szám, 14–18. oldal*
- BOTOS K. (2007): Pénzügyek és a nemzetközi versenyképesség, *In: Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején, (szerkesztette Lentner, Cs.) Akadémiai Kiadó*
- CSABA L. (2009a): A növekedés, az euró és az euróhiány, *In: A jelen a jövő múltja, Akadémiai Kiadó, Szerkesztette: Murakózy László, 333–359. oldal*
- CSABA, L. (2009b): Crisis in Economics? Studies in European Political Economy, *Akadémiai Kiadó, 2009*
- DARVAS ZS. – SZAPÁRY GY. (2008a): Az euróövezet bővítése és euróbevezetési stratégiák, *Közgazdasági Szemle, 10. szám, 833–873. oldal*
- DARVAS, ZS. – SZAPÁRY, GY. (2008b): Euro Enlargement and Euro Adoption Strategies, *European Economy. Economics Papers, 304. Brussel, EU Comission*
- ERDŐS K. – MÉRŐ K. (2008): A subprime válság és a pénzügyi szervezetek felügyelése, *Hitelintézeti Szemle, VII. évfolyam, 5. szám, 491–519 oldal*
- FEKETE I.-NÉ (2009): A globális válság szakmai kihívásai, *Számvitel–Adó–Könyvvizsgálat, 1. szám, 14–19. oldal*
- GÁSPÁR T. – VARSÁDI ZS. (2009): Kozma Ferenc közgazdász munkássága, *Bibliográfia, Sorozatszerkesztő: Blabó A., Budapesti Corvinus Egyetem*
- HEILBRONER, R. (1994): Twenty-first Century Capitalism, *New York, ww Norton, USA*
- HORVÁTH J. (1985): A 80-as évek kapitalizmusa, országos elméleti tanácskozás, *Kaposvár, 1985. február 6–7, Kossuth Kiadó*
- KEYNES, M. J. (1965): A foglalkoztatás, a kamat, és a pénz általános elmélete, *KJK, Budapest*
- KORNAI J. (1993): Transzformációs visszaesés, Egy általános jelenség vizsgálata a magyar fejlődés példáján, *Közgazdasági Szemle, 8. szám, 569–599. oldal*
- KOVÁCS Á. (2005): Versenyképesség és államháztartás *Pénzügyi Szemle, 25–47. oldal*
- KOVÁCS Á. (2007): Töredékek a versenyképességről, a fenntartható fejlődésről és a fenntartható jogállamról, *In: Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején, Akadémiai Kiadó, 225–243. oldal*
- LADÓ J. (2009): A vállalkozás folytatásának elve a pénzügyi válságban, *Számvitel–Adó–könyvvizsgálat, 3. szám, 104–107. oldal*
- LÁNYI K. (1997): A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht I. *Külgazdaság, november*
- LÁNYI K. (2000): Válság táplálta globalizáció, *Külgazdaság, április*
- LENTNER CS. (2002): A hazai vállalkozásokat erősítő gazdasági programok társadalmi hatásai az egyszintű hiteltől a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Tervig, *Válóság, 8. szám*
- LENTNER CS. (2003): Habilitációs tézisek, *NYME KTK*

- LENTNER Cs. (2005): Rendszerváltás és pénzügypolitika, *Akadémiai Kiadó*
- LENTNER Cs. (2006) szerk.: Pénzpiacok szabályozása Magyarországon, *Akadémiai Kiadó*
- LENTNER Cs. (2007a): A demokrácia pénzügyi csapdája, *Polgári Szemle, február*
- LENTNER, Cs. (2007b): The Competitiveness of Hungarian University-Based Knowledge Centres in European Economic and Higher Education Area, *In: Transformations in Business and Economics Volume, 6, No. 2 (12), 87–100. oldal*
- LENTNER, Cs. (2007c): The Health Care System as a New Factor os Competitive and the Convergence program, *Hungarian Medical Journal, International Edition*
- LOSONCZ M. (2008): Az amerikai hitelválság és világgazdasági következményei, *Pénzügyi Szemle, 2. szám*
- LUKÁCS J. (2009): Kiemelt könyvvizsgálati feladatok gazdasági krízis idején, *Számvitel–Adó–Könyvvizsgálat, 3. szám, 100–104. oldal*
- MARKOWITZ, H. (1952): Portfolio Selection, *In. The Journal of Finance, Volume 7. No. 1. March, 1952. 77–91. oldal*
- MARKOWITZ, H. – TODD, P. – SHARPE, W. (1987): Mean-Variance Analysis in Portfolio and Capital Markets, *Oxford, UK*
- MATOLCSY GY. (2008): Éllovasból sereghajtó. Elvezett évek krónikája, *Éghajlat Kiadó*
- TÖRÖK Á. (2008a): Tudomány vagy versenyképesség? Tudomány és versenyképesség! *Pénzügyi Szemle, 4. sz. 549–571. oldal*
- VERESS J. (2007): Szubjektív látélet a gazdaságpolitika és a globalizáció viszonyáról, *In: Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején, Akadémiai Kiadó (szerkesztette: Lentner Cs.) 55–65. oldal*
- WILLIAMSON, J. (2003): Overview. Agenda for Restartin Growth and Reform, *USA*
- Versenyképességi Évkönyv, 2008. *GKI Budapest*

Marczell Kinga – Romhányi Balázs*

Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú alakítására

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarországon – sok más fejlett és felzárkózó országhoz hasonlóan – további intézkedések hiányában a költségvetés bevételi oldala várhatóan apadni, a kiadási oldala pedig növekedni fog az elkövetkező évtizedekben. A nemzetközi adóverseny kikényszeríti az adókulcsok csökkentését, az internetes kereskedelem csökkenti a behajtható áfabevételeket, a munkavállalók és a tőke szabad áramlása megkönnyíti az adóelkerülést, a környezeti problémák növelik az egészségügyi kiadásokat és fékezik a gazdasági növekedést, az állampolgárok növekvő minőségi elvárásai növelik a közszolgáltatások költségeit. Ahhoz, hogy az állam áthidalhassa a csökkenő források és a növekvő elvárások közötti egyre bővülő szakadékot – és megelőz-

hesse az állami szolgáltatások ebből adódó folyamatos minőségromlását –, a problémákat elsősorban azok gyökerénél kell kezelnie (például a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát alapvetően maguknak a nyugdíjszabályoknak megváltoztatásával kell elérni). Mindazonáltal az állami feladatellátás hatékonyságának növelése is érezhető mértékben hozzájárulhat a költségvetésre nehezedő nyomás enyhítéséhez.

A hatékonyság javításának azonban nem csak a költségvetési mozgástér szűkülése esetén van jelentősége. *Wierts* (2005) szerint 1998/1999 és 2003/2004 között Görögország körülbelül a GDP-je 10, Olaszország pedig körülbelül 5 százalékának megfelelő összeget takarított meg kamatkidásain az eurózónához való csatlakozás nyomán eltűnő kamatfelár miatt. Valószínűleg a gyenge költségvetési intézményrendszer az egyik legjelentősebb oka annak, hogy ezt a hirtelen megjelenő többletmozgásteret nem sikerült a növekedés szempontjából kulcsfontosságú területekre fordítani, hanem szinte a teljes összeget a kormányzati fogyasztás és a transzferek növekedése emésztette fel. Ugyanezen idő alatt a modernebb költségvetési rendszerrel rendelkező franciáknak, akiknek csak egy GDP-százalékponttal csökkent a kamatkidásuk, sikerült ugyanennyivel növelniük az állami beruházása-

* A szerzők a cikk megírásának idején a Pénzügyminisztérium munkatársai voltak, jelenlegi munkahelyük a Költségvetési Tanács Titkársága; a cikk mindazonáltal egyik intézmény véleményét sem tükrözi. A munkában nyújtott segítségükért kiemelt köszönet illeti Adorján Richárdot, Benedek Dórát, Cseres-Gergely Zsombort, Fehér Csabát, Fejér Leventét, Fülöp Csabát, Juhász Máriát, Kiss Áront, Kocsis Enikőt, Kormos Istvánnét, Kotán Attilát, Kovács Istvánnét, Lelkes Orsolyát, Ohnsorge-Szabó Lászlót, Rozsi Juditot, Scharle Ágotát, Tésy Gabriellát, Váradi Balázst és Vigvári András.

ikat és csökkenteniük a transzferek arányát. Wierts összességében a régi EU-tagállamok adatai alapján arra a következtetésre jut, hogy a költségvetési intézményrendszer korszerűsítésében élen járó országok – például a hollandok vagy a britek – általában sikeresebbek abban is, hogy kiadási szerkezetüket a fizikai és humán tőkébe történő beruházások javára alakítsák át. Magyarországnak szerencsés esetben jó esélye van arra, hogy a közeli jövőben akár 1000 milliárd forint nagyságrendű költségvetési többletmozgástérre tegyen szert, egyrészt a kamatfelár várható csökkenése folytán, másrészt azért, mert a gazdasági válság elmúltával az arra adott válaszként hozott költségvetési megszorítások nyomán keletkezett tér ismét felszabadul. A kormánynak feltétlenül ki kellene használnia ezt a lehetőséget arra, hogy a költségvetés kiadási szerkezetét a hosszú távú céloknak megfelelően alakítsa át.

A hatékonyságnövelés egyik lehetséges módja – többek között az információs technológia lehetőségeinek kihasználása mellett – a döntések minőségének javítása a költségvetési rendszer célközpontúvá és az állami intézményvezetés teljesítmény-központúvá alakításával.

A költségvetési rendszer célközpontú átalakításának¹ – és ezzel összefüggésben a célközpontú költségvetési rendszer fogalmának – számos felfogása létezik. Egy igen tág definíciót ad például *Kim* és szerzőtársai (2005):

„A programköltségvetés lényege, hogy a költségvetési információkat és döntéseket kormányzati célok szerint kell strukturálni.”

A költségvetési rendszer célközpontú átalakítása megváltoztatja az állam pénzügyi forrásainak elosztásáról szóló döntések megszületésének körülményeit. Modernizálja a döntések megalapozására szolgáló információs rendszert, a döntést tartalmazó dokumentumokat (például a költségvetési törvényt) és bizonyos típusú döntések esetében a döntéshozó személyét is annak érdekében, hogy a figyelmet az ál-

lami feladatellátás valódi céljaira irányítsa, és ösztönzést teremtsen azok elérésére. Az ilyen költségvetési rendszerekben az állam kiadásait funkcionális bontásban jelenítik meg, a kiadásokat társadalmi célokhoz rendelik, amelyeknek teljesülését indikátorokkal mérik. Mindez növeli az átláthatóságot és a hatékonyságot is. Az állampolgárok nyomon követhetik, mire, mennyit és milyen eredménnyel költ az állam, a döntéshozók pedig több és relevánsabb információ alapján allokálhatják az erőforrásokat. Jelenleg ugyanis a politikai döntéseket sokszor kénytelenek az érintettek a sötétben tapogatózva meghozni. Ki tudná például megítélni, hogy szükség van-e újabb iskolatejprogramra egy olyan rendszerben, ahol még azt sem lehet tudni, hogy a legutóbbi iskolatejprogram sikeres volt-e. Sőt, tulajdonképpen még azt sem lehet tudni, hogy egyáltalán mi volt az a cél, aminek tükrében sikerességét megítélhetnénk – a diákok aktuális tejfogyasztásának növelése, az egészséges táplálkozásra nevelés vagy a tejtermelők támogatása? Egy célközpontú költségvetési rendszerben mindezek az információk a rendszer működéséből fakadóan előállnak minden programra vonatkozóan, nem csak akkor, hogyha egy kérdés valamilyen okból megkülönböztetett figyelmet kap.

Javaslatunkban nem kívánunk foglalkozni sem a célközpontú költségvetési rendszerekkel kapcsolatos elméleti irodalom kimerítő elemzésével, sem a nemzetközi példák bemutatásával, mindössze annyit jegyzünk meg, hogy javaslatunk sok elemében támaszkodik az USA és Kanada teljesítményszemléletű költségvetési rendszerére, mintaként felhasználtuk továbbá a svéd, a holland és a francia programrendet is.

Az elméleti áttekintéssel és a nemzetközi elemzéssel foglalkozó bővebb információ található az Állami Számvevőszék kutatóműhelyének kiadványai sorában *Báger Gusztáv* és *Vigvári András* munkáiban, valamint a *Demos Magyarország Az állam értünk van* című tanulmányában.

AZ ÁLLAMI FELADATELLÁTÁS LEGFŐBB LEHETSÉGES FORMÁI

	Közösségi finanszírozás	Magánfinanszírozás
Feladat végrehajtása közösségi intézmény által	Külpolitika, önkormányzati iskola	Földhivatali nyilvántartás
Feladat végrehajtása magánintézmény által	Alapítványi iskola	Közüzemi ellátási kötelezettség

**AZ ÁLLAMI FELADATELLÁTÁS
CÉLKÖZPONTÚ ÁTALAKÍTÁSÁNAK
ELMÉLETI SZEMPONTJAI**

Az állam – koronként és országonként változó – feladatainak ellátásához kétféleképpen járulhat hozzá: finanszírozhatja és/vagy végrehajthatja őket. Az 1. táblázat az állami feladatellátás legfőbb lehetséges formáira mutat példákat.

A célközpontú költségvetési rendszerek mind az állami finanszírozás – azaz a feladatok közötti forráselosztás – mind az állami feladat-végrehajtás tekintetében különböznek az erőforrás-központú rendszerektől. A következő két alfejezetben ezeket a különbségeket mutatjuk be.

**Az erőforrás- és a célközpontú
finanszírozás általános leírása**

A költségvetési rendszer célközpontú átalakítása az állami feladatellátás hatékonyságát kívánja növelni azáltal, hogy megváltoztatja az állam pénzügyi forrásainak elosztásáról szóló döntések megszületésének körülményeit. Megváltoztatja a döntések megalapozására szolgáló információs rendszert, a döntést tartalmazó dokumentumokat (például a költségvetési törvényt), és bizonyos típusú döntések esetében a döntéshozó személyét is annak érdekében, hogy a figyelmet az állami feladatellátás valódi céljaira irányítsa és ösztönzést teremtsen azok elérésére.

Ez utóbbi azt jelenti, hogy míg a hagyományos, erőforrás-központú modellben *politikai szinten* születik meg szinte minden lényeges döntés, addig a célközpontú költségvetési rendszerben világosan elhatárolódik a politikaalko-

tás és a szolgáltatásnyújtás szintje, és a szakmai döntéseket a politikusnak a szakmai szintjére delegálják. A gyakorlatban ez annyit tesz, hogy a politikai szinten lévő döntéshozó (például a parlament) nagyobb döntési szabadságot ad a szakmai szinten lévő döntéshozóknak (például a minisztériumi stáboknak), nem szabja meg számukra, hogy a nekik biztosított forrásokat pontosan mire és hogyan költhetik el.² Természetes, hogy ebben az esetben a politikának más módszerrel kell biztosítania, hogy a finanszírozásra fordított forrásokért cserébe megkapja azt, amit vár. Ez a módszer pedig – a korábbi szoros erőforrás-oldali (vagyis *inputoldali*) kontroll helyett – a feladat céljainak (*output* vagy *outcome*) teljesítményindikátorok segítségével való rögzítése. A célközpontú költségvetési rendszerben tehát a politikai szinten megválasztott célok lehető leghatékonyabb elérési módjáról a szakmai szinten lévő programmenedzserek döntenek, akik – kihasználva jelentős döntési szabadságukat – meghatározzák a célok eléréséhez szükséges szolgáltatások mennyiségét és minőségét, amelyet aztán megvásárolnak a feladatellátó intézményektől. A politikai döntés ebben a rendszerben tehát nem közvetlenül az intézményeknek juttatandó források nagyságáról dönt, hanem programokról, amelyekhez források és célul kitűzött eredmények tartoznak.

Ezt tükrözik a költségvetési dokumentumok is: amíg az *erőforrás-központú* költségvetés erőforrásokat bocsát az intézmények rendelkezésére, a *célközpontú* költségvetés célokhoz rendel az erőforrásokat. A célokat azonban nem pusztán tájékoztatási célból tűzi ki a politikai döntéshozó, azok elérése (vagy éppen el nemérése) visszahat a finanszírozásra is: a korábbi

bázisszemlélet helyett a teljesítményinformációk befolyásolják a forráselosztási döntéseket, a sikeres programok több forráshoz juthatnak, mint a sikertelenek.

A teljesítményinformációk költségvetési folyamatba történő integrálásának különböző szintjei léteznek. Tisztán erőforrás-központú költségvetés esetén teljesítményindikátorok nem képződnek és ennek megfelelően nem is tudnak szerepet játszani a forráselosztási döntésekben, ezért a legfontosabb viszonyítási pont az előző évben allokált forrás (bázis). Minimális integráció esetén a költségvetés és a teljesítménymenedzsment-rendszer folyamata elkülönül, a teljesítményinformációk nem a költségvetésben, hanem egyéb dokumentumokban jelennek meg, de a két dokumentum szerkezete (programrendje) megegyezik, ami elvileg lehetővé teszi a teljesítménymutatók felhasználását a költségvetési vita során. Mérsékelt integráció esetén a teljesítményinformáció megjelenik a költségvetésben, és ezáltal hatással lehet a forráselosztási döntésekre, de a kapcsolat a kettő között nem függvényszerű. Ezt az esetet szokás teljesítményalapú költségvetésnek (*performance-based budgeting*, *performance-informed budgeting*) nevezni. Teljes integráció esetében minden feladat forrásnövekménye az elért eredmények „matematikai” függvénye és a

függvénykapcsolatot előre, az eredménycélok kitűzésekor is lehet rögzíteni. (Például: „Jövőre növelni fogjuk 20 százalékkal a bűnmegelőzési program forrásait, ha idén év végéig sikerül 5 százalékkal csökkenteni a fiatalok bűnözését”.) Ezt az esetet szokás teljesítmény-költségvetésnek (*performance budgeting*) nevezni.

A döntésmegalapozást szolgáló információs rendszerek szintén különböznek egymástól az erőforrás-központú és a célközpontú rendszerben. Az erőforrás-központú költségvetési rendszerben a *pénzforgalmi* kiadásokra koncentrált információs rendszer legfőbb célja az éves költségvetési *deficit kontrollálása* és a *likviditás biztosítása*. A célközpontú költségvetési rendszerben az információs rendszer *eredmény szemléletű*³ számviteli adatok alapján kiszámítja a programok teljes költségét,⁴ és azt szembeállítja a pénzben és naturáliákban mért teljesítményindikátorokkal annak érdekében, hogy egyrészt a célok megvalósításának különféle módjai gazdasági hatékonyság szempontjából összehasonlíthatók legyenek, másrészt érvényesülhessen a pénzért értéket (*value for money*) elve. (Lásd 2. táblázat)

A célközpontú költségvetési rendszerekhez a fentiekén túl szorosan hozzátartozik a tényalapú politikaalkotás (*evidence-based policy making*) fogalma is.⁵ Ennek lényege, hogy a döntés-

2. táblázat

AZ ERŐFORRÁS-KÖZPONTÚ ÉS A CÉLKÖZPONTÚ KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZEREK JELLEMZŐI

	„Hagyományos” erőforrás-központú tételsoros költségvetés	„Új” célközpontú programköltségvetés
Szakmai döntéshozatal helye	Politikai szinten	Szakmai szintre delegálva
Politikai szintű döntés szemlélete	Inputszemlélet	Output-/outcomeszemlélet
Költségvetési prezentáció	Intézményi szemlélet	Programszemlélet
Forráselosztás	Bázisszemlélet	Teljesítményalapú
Elszámolási mód	Pénzforgalmi szemlélet	Eredmény szemlélet
Alternatívák közti választás alapja	Pénzügyi kiadás	Teljes költség
Költségvetési dokumentum célja	Likviditásmanagement, deficitkontroll	Hatékonyságfokozás, pénzért értéket

hozatalba integrálni kell a tudományos eredményeket (a hazai vagy külföldi programok – vagy azok tesztelése – során felhalmozódott adatokat és azokból levont következtetéseket) és a kormányzaton kívüli érdekeltek véleményét. Logikailag a döntéshozatal az alábbi fázisokra osztható: (1) a politikus kitűzi a célt, (2) a szakértő a tudományos ismeretek és a mért adatok alapján kidolgoz alternatív megoldásokat és begyűjti a külső érdekelt felek véleményét, (3) a politikus szükség esetén tárgyal a külső érdekelt felekkel, majd választ az alternatívák közül, és végül (4) szakértők végrehajtják a kiválasztott megoldást. A politikus és a szakértő szerepének világos elhatárolása és tiszteletben tartása hiányában sokszor a politikus – cél kitűzése nélkül – közli a végrehajtandó megoldást, majd még a végrehajtás során is rendszeresen beavatkozik. Szintén gyakori, hogy a politikusok számos, világosan nem körülhatárolt, általános jellegű célt kommunikálnak, s mintegy ezektől teljesen függetlenül előírják végrehajtandó intézkedéseket is. Bár nem kell messzire mennünk példakért, mindez az általánosságban rosszul felfogott politikai kormányzásnak is nevezhető gyakorlat nem hazai specialitás.

Annak ellenére, hogy a célközpontú költségvetési rendszerekben a döntések egy részét szakmai szintre delegálják, bevezetésük mégis inkább a törvényhozó hatalom (a parlament) javára módosítja a hatalmi erőviszonyokat és általánosságban erősíti a politikai kormányzást, hiszen a célértékek előírásával a parlament nagyobb hatást gyakorolhat az állami feladatellátás eredményére, mint amit a ráfordítások részletes felosztásával képes volt elérni.

Az erőforrás- és a célközpontú feladat-végrehajtás általános leírása

A célközpontú költségvetési rendszerekben a politikaalkotásban részt vevő döntéshozó a végső politikai célt (*outcome*) – jó esetben

tényalapú döntéshozatali folyamat eredményeként – lebontja szükséges kibocsátási teljesítményekre (*output*), és azokat megrendeli egy vagy több arra alkalmas szervezettől. Ezek a szervezetek lehetnek magántulajdonban (például a magántulajdonban lévő autópálya-építő és -üzemeltető társaságok) vagy állami/ önkormányzati tulajdonban (például költségvetési szervek vagy állami tulajdonú gazdasági társaságok). Természetesen az intézmények – kvázi piaci logika szerint – egymástól is rendelhetnek szolgáltatást.

INDIKÁTOROK KÜLÖNBŐZŐ TÍPUSÚ FELADATOKAT ELLÁTÓ INTÉZMÉNYEKNÉL

Az egyes intézmények által előállított termékek vagy – gyakrabban – szolgáltatások jellege befolyásolja ezeknek az úgynevezett teljesítmény-megállapodásoknak milyenségét és az alkalmazható indikátorok körét. Az állami intézmények által ellátott feladatokat alapvetően három kategóriába soroljuk: szolgáltatásnyújtás, jogérvényesítés és politikaalkotás.

Indikátorok meghatározása rendszerint a szolgáltatásnyújtó intézmények – például oktatási, egészségügyi intézmények, statisztikák készítése, meteorológiai szolgálat stb. – esetében a legkézenfekvőbb. Ennél lényegesen nehezebb megfelelő mutatószámokat találni a jogérvényesítés területén. A jogérvényesítés magában foglalja a jogkikényszerítés valamennyi formáját (például rendőrség, bíróságok, piacfelügyeleti szervek, APEH stb.), de beleérthető az előzetes engedélyezés is (például gyógyszerek forgalomba hozatalának engedélyezése). A jogkikényszerítő intézményeknél például a leleplezett/felderített esetek számának az elkövetésekhez viszonyított aránya lehetséges indikátor, de sajnos a területek nagy részén ez az adat nem megfigyelhető. A politikaalkotás – akár jogalkotás, akár egyedi határozat formájában – jellemzően a parlament, a kormány és a miniszterek feladata,⁶ és e feladatuk ellátásában segíti őket egy tanácsadó és döntés-előkészítő szakértői apparátus. Ezen a területen gyakorlatilag nem lehetséges megfelelő output-indikátort találni.

Miután a progamegység-felelős menedzser megrendelt egy szolgáltatást az intézménytől, az intézményvezető dönthet úgy, hogy a szá-

mára előírt célt tovább bontja köztes célokra, amelyeket intézménye szervezeti egységei, dolgozói elé tűz ki, egyrészt megkönnyítve ezáltal saját menedzseri döntéseit, másrészt megalapozva ezzel a teljesítményalapú jutalmazást. A célközpontú rendszerhez történő csatlakozás, azaz a *teljesítményszerződések* megkötése, valamint az intézmény belső működésének teljesítményszemléletű átalakítása alapvetően két, egymástól függetlenül is megtehető lépés, egyik sem képezi a másik előfeltételét.

Mire kell kiterjednie a költségvetési rendszer átalakítási tervének?

Egy, a költségvetési rendszer átalakítására irányuló javaslatban mindenekelőtt a költségvetési rendszerek elemeit kell számba venni. A költségvetési rendszerek üzemeltetői, azaz a költségvetési tervezés, elfogadás, végrehajtás és értékelés folyamatának szereplői sokszor úgy tekintenek saját rendszerükre, mint a feladat végrehajtásának egyedüli lehetséges módjára. Fontos tudatosítani a döntéshozókban és általában a költségvetési rendszer szereplőiben, melyek azok a jellemzők, amelyek megkülönböztetik egymástól a világ különböző országaiban működő költségvetési rendszereket, s egyben melyek azok a döntési pontok, ahol felvethető a változtatás lehetősége. Természetesen nem minden elképzelhető módosítást fogunk itt megfontolni – nem foglalkozunk például a költségvetési időszak hosszával, holott sem annak időtartama, sem pedig kezdőpontja nem egyezik meg minden rendszerben –, csak azokat, amelyek véleményünk szerint változtatásra szorulnak.

A következőkben elsőként a javasolt költségvetési rendszer szerkezetét mutatjuk be. Ennek egyik eleme s egyben a javasolt változtatások kiinduló pontja a jelenleg létező költségvetési fejezetrend programrenddé történő átalakítása. A mai magyar költségvetési fejezetek mindegyikéért jogilag közvetlenül egy-egy szervezet a fe-

lelős, az előirányzatok többsége egy-egy intézményhez tartozik; az egész költségvetés intézmények köré épül. Ez a szerkezet kétségkívül megfelel annak a célnak, hogy általa minden egyes állami forintról meg lehet határozni, ki a felelős annak jogszerű és célszerű elköltéséért. A gyakorlatban azonban a jogszerűség és a célszerűség szempontjai közül csupán az előbbi lehet ilyen keretek között egyszerűen vizsgálni, s ennek megfelelően az Állami Számvevőszék (ÁSZ) is erre helyezi a hangsúlyt vizsgálódásai során. Ma is meg tudjuk tehát mondani, hogy a költségvetési kiadásokat jogszerűen teljesíteték-e s ki a felelős azért, ha nem így történt, nem tudjuk azonban megmondani, hogy az egyes kiadások célszerűek voltak-e, s egyáltalán, milyen cél szempontjából kellett volna célszerűeknek lenniük. Márpedig éppen ez az a kérdés, ami a leginkább érdekelheti az állampolgárokat: milyen célra mennyit költ az állam, s milyen eredményeket ér el ezzel; azaz mit és mennyiért kapunk az államtól.

A JAVASOLT KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZER ELEMEI

A költségvetési rendszer szerkezete:

- programrend
- indikátorhierarchia

A költségvetési rendszert működtető mechanizmusok:

- prezentáció és elszámolási szabályok
- döntési hatáskörök
- ösztönző rendszer
- költségvetési és programáttekintési ciklus

A költségvetési rendszer rendeltetésszerű működésének feltételei:

- jogi szabályozás
- szervezetépítés
- stábképzés
- információtechnológia

Egy célközpontú költségvetési rendszerben a költségvetési tételek programokhoz tartoznak, amelyek egy *hierarchikus struktúrában* ren-

deződnek a kitűzött célok köré – intézmények és fejezeti kezelésű előirányzatok helyett főprogramok, programok, alprogramok és tevékenységek – azaz programegységek – között osztják fel a forrásokat a politikaalkotók. Minden programegységhez tartoznak indikátorok; ezek segítségével mérjük, s ítéljük meg, hogy az egyes programegységek sikeresek voltak-e, és elérték-e a számukra kitűzött célokat.

A programrend az általunk javasolt rendszerben a központi kormányzat kiadásaira terjed ki, nem tartalmazza tehát a bevételi oldalt, valamint az önkormányzatok kiadásait. Ugyanakkor javasoljuk, hogy az adókedvezmények a bruttó elszámoláson keresztül jelenjenek meg a kiadások között, valamint az önkormányzatoknak nyújtott célzott és normatív támogatások szintén szerepeljenek a programrendben, megbontva, a különféle társadalmi célokhoz hozzárendelve.

Miután bemutattuk azt a költségvetési rendszert, amely alkalmasnak tűnik a magyarorszá-

gi bevezetésre, azaz meghatároztuk azt a célállapotot, amelyet el kívánunk érni, kitérünk a rendszer megvalósításának és működtetésének feltételeire is.

A KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZER JAVASOLT SZERKEZETE

Költségvetési fejezetek helyett programok

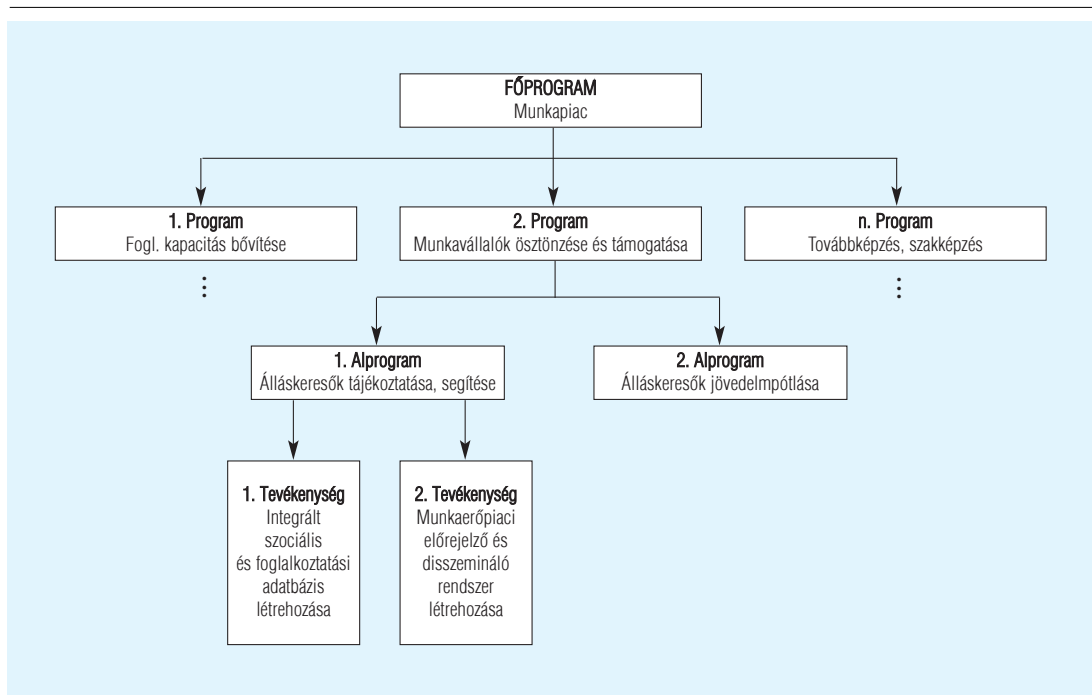
Javaslatunk szerint a költségvetés szerkezete politikaalkotási szintekre tagolódik (lásd 1. ábra):

- ❶ főprogramok (*main programs*)
- ❷ programok (*programs*)
- ❸ alprogramok (*subprograms*)
- ❹ tevékenységek (*activities*)

A főprogramokat, programokat, alprogramokat és tevékenységeket a továbbiakban összefoglaló néven programegységeknek fogjuk nevezni. Minden programegységnek van fe-

1. ábra

ILLUSZTRÁCIÓ A PROGRAMRENDRŐL⁷



lelőse, ami a főprogramok kivételével *egyszemélyi* programegység-felelősöket jelent, akiknek a hierarchiája megfeleltethető a kormányzati hierarchiának.

► A *főprogramok* számára rendelkezésre álló pénzügyi források, azaz kiadási keretek nagyságáról a parlament a költségvetési törvényben dönt. Mivel gyakran előfordulhat, hogy ugyanazon főprogramba tartozó programok nem mind tartoznak ugyanahhoz a miniszterhez, ezért a főprogramok szintjén a források felhasználásának szabályszerűségéért és hatékonyságáért a kormány felel.⁸ A főprogramok száma, a nemzetközi (francia, olasz) példák alapján, várhatóan körülbelül 20–40 körül lesz.

► A *programok* hozzávetőlegesen megfeleltethetők a mai költségvetésben bárki által felismerhető 100–150 *állandó* témának, kezdve a parlament működtetésétől a hulladékgazdálkodáson, a sporton keresztül az egészségügyi ellátásig és a foglalkoztatáspolitikáig. A programok számára rendelkezésre álló pénzügyi források, azaz kiadási keretek nagyságáról szintén a parlament dönt a költségvetési törvényben, viszont a főprogramokkal ellentétben a programokhoz egy-egy miniszteri rangú programfelelős tartozik, aki egy személyben felel a program végrehajtásáért, valamint a források felhasználásának szabályszerűségéért és hatékonyságáért. A parlament a főprogramok kereteit felosztja a programok között, nem szükséges azonban, hogy ez a felosztás teljes mértékben lefedje a főprogramra szánt összeget. Azokat a kiadásokat, amelyeket nem sikerült még bekapcsolni a programrendbe, úgynevezett *programon kívüli kiadások* kategóriába soroljuk. Minden főprogram alatt szerepel egy „programon kívüli kiadások” kategória, amely tartalmazza az önálló programmá még át nem alakított állami feladatok ellátásához kapcsolódó kiadásokat. Ez a – kezdetben igen nagy – „programon kívüli kiadások” kategória a rendszer kiépülésével párhuzamosan folyamatosan csökkenni fog, míg végül – jó esetben – csak az általános jelle-

gű adminisztratív, de nem minisztériumi költségek maradnak benne.

► Az *alprogramok* között felosztani az egyes programokhoz rendelt pénzügyi forrásokat a programfelelős feladata azonban, ahogyan nem köteles minden feladatot alprogramokba szervezni, úgy nem köteles a teljes összeget sem felosztani az alprogramok között; lesznek tehát programon belüli, de alprogramon kívüli kiadások is. Az alprogramok nagy részét tehát várhatóan kormányzati vagy minisztériumi szinten alakítják ki, ugyanakkor egy részük a programokhoz hasonlóan törvényi szintre kerülhet, azaz szerepelhet a költségvetési törvényben. A törvényi alprogramokhoz tartozó pénzügyi források nagyságáról a parlament dönt. Az alprogramok nemcsak állandóak lehetnek, mint a programok, hanem lehetnek *végesek* is (például egy vasútrekonstrukciós program vagy bizonyos egészségügyi szűrővizsgálatok elterjesztése⁹), ilyenkor az alprogram várható élettartamát már létrehozásakor meg kell határozni. Az alprogramok élén miniszter, szakállamtitkár, egy-egy speciális, önálló alprogramot képező intézmény vezetője vagy – véges alprogram esetén esetleg – kormánybiztos állhat. Olyan véges alprogramok élére érdemes kormánybiztost kinevezni, amelyek csak kis mértékben igényelnek alsóbb szintű inputot, mivel a kormánybiztos nem irányíthatja a minisztériumi stábot. Az alprogramokhoz rendelt források felhasználásáért az alprogramfelelős felel, de természetesen a felettes programot felügyelő minisztert valójában ez nem menti fel a politikai felelősség alól.

► A *tevékenységeknél* a logika ugyanez. Az alprogramfelelős az alprogramjához tartozó forrásokat részben vagy egészben felosztja a tevékenységek között, amelyekért – a hozzájuk rendelt pénzügyi források szabályszerű és célszerű felhasználásáért – a tevékenységfelelősök felelnek, akik jellemzően minisztériumi főosztályvezetők. Véges tevékenységek élére miniszteri biztost is ki lehet nevezni. Így a kiadások

alprogramok alá sorolt részének tulajdonképpen két típusa van: tevékenységhez kötődő és tevékenységen kívüli kiadások.

Fontos kiegészítése az eddigieknek, hogy bár a parlament a programok és az alprogramok kiadási szintjeinek meghatározásánál nem kell, hogy részletesebb előírásokat meghatározzon azok felhasználásáról, ha akarja, természetesen a költségvetési törvény szövegében megfogalmazhat a kormány számára további előírásokat is az egyes pénzek felhasználási lehetőségeivel kapcsolatban. Ezzel analóg módon a kormány is lehetőséget kap arra, hogy kormányrendeletben rögzítsen a kiadási keretek leosztásán túlmutató előírásokat is, például korlátozhatja egyes területeken a személyi kiadások összegét.

Az állami feladatellátás említett szintjeinek vezetői, a programegység-felelősök politikaalkotási tevékenységet végeznek. Valamennyien köthetnek szerződést az állami intézményekkel, amelyekben terméket vagy szolgáltatást, azaz egy-egy feladat elvégzését vásárolják meg tőlük. Természetesen ezeket a szerződéseket jellemzően a tevékenységfelelősök, azaz a főosztályvezetők fogják megkötni, hiszen ez az a feladatellátási szint, ahol a legtöbb konkrét, megfogható részfeladat jelenik meg. Ugyanakkor nem érdemes elvenni ezt a lehetőséget a magasabb szintektől sem, hiszen előfordulhat, hogy például egy programfelelős, aki csak rész-

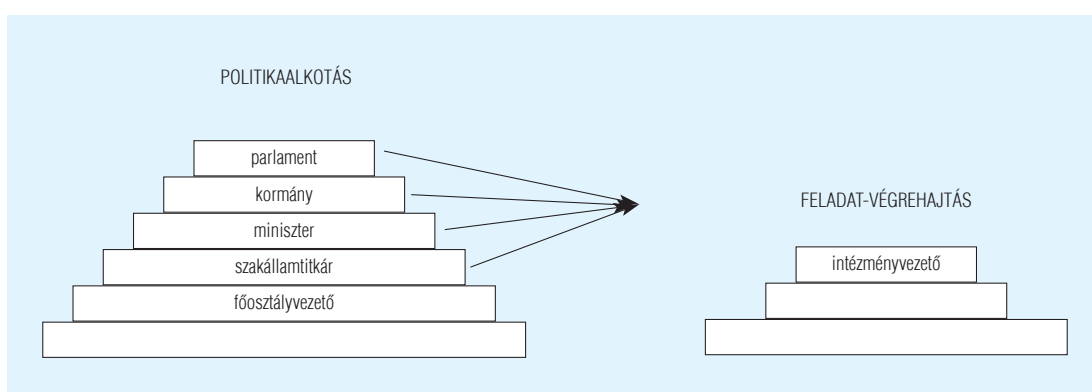
ben osztotta fel az általa végzett feladatokat alprogramokra, a fel nem osztott kiadási keretéből valami olyanra is szeretne költeni, ami egy állami intézménytől teljesítményszerződés útján beszerezhető. Ezt illusztrálja a 2. ábra.

Itt érdemes kitérni a minisztériumok, mint politikaalkotó intézmények „kettős természetére”. A programfelelős miniszterek, alprogramfelelős szakállamtitkárok, tevékenységfelelős főosztályvezetők azok, akik kialakítják a programegységeket, s ezzel együtt kiépítik az indikátorhierarchiát. Ők szerepelnek a 2. ábra első piramisának lépcsőfokain. Ugyanakkor a minisztérium megjelenhet a rendszerben intézményként is, ebben az esetben a miniszter, mint intézményvezető, a második piramis tetején helyezkedik el. Egy minisztériumhoz tehát két indikátorsorozat is tartozhat, az egyik, amit politikaalkotóként kialakítanak a programegység-felelősök (például az Egészségügyi Minisztériumnak a várható élettartamból levezetett programegység-mutatói), és egy másik, amit a miniszter, mint intézményvezető management céllal alakít ki a beosztottai számára [például a Pénzügyminisztérium (PM) számára a költségvetési törvényjavaslat határidőre való elkészítése].

Az 1. mellékletben – illusztrációképpen – bemutatunk egy lehetséges programrendet. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy a programrend kialakítása természetesen nem egy egyszer-

2. ábra

POLITIKAALKOTÁS ÉS FELADAT-VÉGREHAJTÁS



ri, egyoldalú döntéssel történik majd, hanem a pénzügyi tárca a szakminisztériumok bevonásával állítja össze a főprogramok tervezett listáját, amelyet aztán a parlament törvényben rögzít, akárcsak a minisztériumok felsorolását. Ezt követően pedig a programegységek létrehozása által, *fokozatosan alakul majd ki a programszerkezet.*

A PROGRAMSZERKEZET KIALAKÍTÁSÁNAK ELVEI

- ▶ A felosztás – amennyire lehetséges – legyen teljes és átfedésmentes.
- ▶ A programok szintjén egyértelműen váljanak el egymástól az egyes miniszterek felelősségi körei.
- ▶ Azok a programegységek, amelyekről szeretnénk, hogy a számukra rendelkezésre álló források nagyságáról a parlament döntsön, kerüljenek ennek megfelelő, azaz törvényi szintre.

Természetesen minden szempontból tökéletes programszerkezet nem létezik, mivel annak kialakítása során több, egymásnak olykor elentmondó szempontot is figyelembe kell venni. Amellett, hogy a felosztásnak – amennyire lehetséges – teljesnek és átfedésmentesnek kell lennie, biztosítania kell azt is, hogy a programok szintjén egyértelműen elváljanak egymástól az egyes miniszterek felelősségi körei. Véleményünk szerint ugyanis nem érdemes több minisztériumon átívelő (*cross-cutting*) programokat, illetve több szakállamtitkár felelősségi körén átívelő alprogramokat létrehozni, mert ez elfogadhatatlan mértékben gyengítené a felelősségi körök átláthatóságát. Ezért amennyiben egy feltétlenül szükséges program nyilvánvalóan csak úgy értelmes, ha több jelenlegi miniszter hatáskörébe tartozó témát is lefed, akkor célszerűbb átszabni a tárcák feladatrendjét; amennyiben pedig egy feltétlenül szükséges alprogram csak úgy értelmes, ha több jelenlegi szakállamtitkár hatáskörébe tartozó témát is lefed, akkor pedig át kell szabni az érintett tárca szervezeti rendjét. Szintén a felelősségi körök megfelelő kialakításával van összefüggésben az a szempont, hogy ne kerüljenek (törvényi)

alprogramnál alacsonyabb (azaz tevékenységi) szintre olyan programegységek, amelyekről szeretnénk, hogy a számukra rendelkezésre álló források nagyságáról a parlament döntsön.

Nemzeti mutatók és programegység-indikátorok

Indikátorhierarchia

AZ INDIKÁTORHIERARCHIA KIALAKÍTÁSÁNAK ELVEI

- ▶ Minden programegységhez tartozik teljesítményindikátor.
- ▶ Minden programegységhez korlátozott számú teljesítményindikátor tartozik, hogy a döntéshozó számára ne váljék átláthatatlanná az információhalmaz.
- ▶ Az egymásra épülő programegységeknek az indikátorai is egymásra épülnek.
- ▶ A magasabb szintű programegységektől az alacsonyabb szintűek felé haladva az indikátorok egyre kevésbé outcome és egyre inkább output jellegűek
- ▶ Az indikátorokra nem központilag, hanem a programegységek szintjén kell javaslatot tenni, összhangban a központilag megfogalmazott általános elvárásokkal.

Minden egyes főprogramhoz olyan outcome indikátorok (úgynevezett nemzeti mutatók) tartoznak, amelyek a tudomány jelenlegi állása szerint várhatóan hosszú időn keresztül lesznek képesek *mennyiségileg* megragadni Magyarország (benne a gazdaság és a társadalom) helyzetét és elért eredményeit az adott területen.

A nemzeti mutatókat a parlament választja meg. Ezek jelentik majd azt a legfőbb célt, aminek az elérését kell, hogy szolgálja valamennyi programegység és minden kiadás. Mivel a főprogramok átfedések nélkül felosztják a teljes költségvetést, és minden egyes főprogramnak megvannak az outcome indikátorokkal mért céljai, ezért elmondható, hogy az állam által beszédett és elköltött minden egyes forintnak valamilyen célt kell szolgálnia. Természetesen ugyanazon nemzeti mutató tartozhat több főprogramhoz is, hiszen egyazon mutatóra több,

egymástól távol eső intézkedéssel is lehet hatni. Például az egyik nemzeti mutató lehet a bruttó hazai termék (GDP). Ezt nagy valószínűséggel befolyásolhatjuk az infrastruktúra-fejlesztéssel és beruházásösztönzéssel, mint lehetséges főprogrammal, ugyanakkor hatást gyakorolhatunk rá a munkaerőpiacon keresztül is, hiszen a foglalkoztatás bővítése fokozza a gazdaság termelését. Tekintve, hogy a főprogramok eredményeiért a kormány felel, a felelősség elhatárolása tekintetében ez nem jelent problémát.

Programnak, illetve alprogramnak csak olyan tétel minősülhet, amely a fölötté levő egység egy vagy több céljából (és outcome indikátorából) levezetett céllal (és outcome indikátorral), továbbá a hierarchiában megfelelő szinten lévő egyszemélyi felelőssel rendelkezik. Mindazok az állami feladatok, amelyeket nem sikerül programmá vagy alprogrammá alakítani, a megfelelő főprogram alatt lévő „egyéb” kategóriába tartoznak és teljesítményüket – saját indikátor híján – a főprogram indikátorainak alakulásával jellemezhetjük.

A programhierarchia különböző szintjein lévő indikátorok jellegüket tekintve különbözhetnek egymástól. Míg a főprogramok, a programok és bizonyos esetekben az alprogramok outcome jellegű indikátorokat kell, hogy kapjanak, addig az alprogramok többségéhez és a tevékenységekhez valószínűleg általában csak output jellegű mutatót lehetséges rendelni.¹⁰

Az indikátorok célértékének elérése a programfelelős (miniszter) felelőssége, ő az, aki a programhoz tartozó outcome jellegű indikátorokat *lefordítja* az alprogram szintű indikátorokra. Például, ha a parlament előírja a rendészeti miniszternek – mint a „közbiztonság” program felelősének – hogy egy év alatt 10 százalékkal csökkentse az elkövetett autólöpások számát, akkor a rendészeti miniszter feladata meghatározni, hogy mennyivel kell növelni a felderített autólöpési ügyek számát ahhoz, hogy ez kellő elrettentő erőt jelentsen a jövő potenciális elkövetői számára, majd ezt, mint

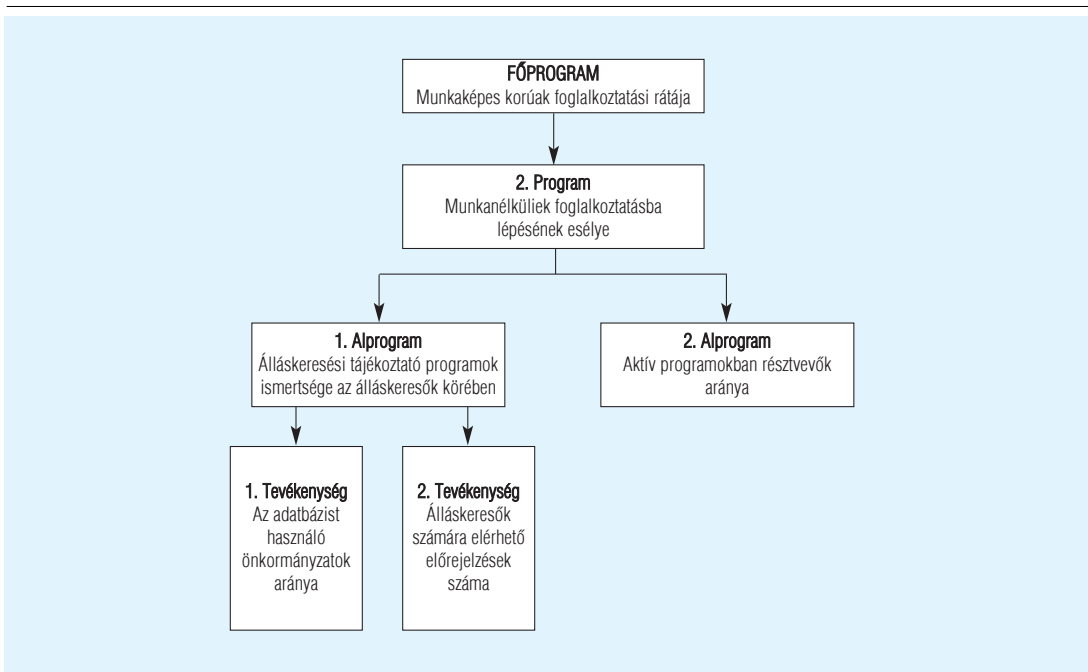
output indikátor-célértéket, előírja az alprogramfelelősnek, aki lehet az egyik szakállamtitkár. A miniszter választhat ugyanakkor más eszközöket is a cél elérése érdekében, például szigoríthatja a büntetéseket, vagy megelőzési célból felszereltethet térfelügyelő kamerákat, de lehet, hogy ezt a feladatot egy szakállamtitkárnak fogja kiadni.

Az alprogramfelelős a fentiekhez hasonlóan tovább bonthatja a feladatát tevékenységekre, amelyek önálló outputcéllal rendelkezhetnek. A nemzetközi tapasztalatok alapján szokás javasolni, hogy egy-egy programegységhez csak kevés (2–3) indikátor tartozzék, mivel a túl sok cél együttes előírása az átláthatóság és számon kérhetőség rovására megy. A 3. ábra a programrendről készült illusztrációhoz (1. ábra) kapcsolódó lehetséges indikátorokra mutat példát.

Mikor a programegységért felelősök megrendelik egy állami (rész)feladat ellátását egy állami intézménytől, ezt olyan teljesítményszerződésben teszik meg, amelyben output indikátorokkal fejezik ki a vásárolni kívánt termék vagy szolgáltatás mennyiségét és minőségét, s teljesítményarányos módon állapítják meg a cserébe adott juttatásokat. A tevékenységfelelősök várhatóan a teljesítményszerződések keretében saját outputcéljaikat fogják továbbadni a velük szerződő intézményvezetőnek. Például a rendőrség ennek a feladatnak a végrehajtásáért a közterületek térfelügyelő kamerával való lefedettsége, mint outputmutató alapján kaphat jutalomkeretet. Egy intézmény tehát azáltal csatlakozhat a célközpontú rendszerhez, hogy teljesítményszerződést köt valamely programegység felelősével, azaz vállalja, hogy a feladatai elvégzéséért a jövőben nem fix költségkeretet kap, hanem az általa nyújtott termék vagy szolgáltatás mennyiségétől és minőségétől függő díjat. Így a nagyobb elérhető díjazás reményében felvállalja a felelősséget a teljesítményéért, s az ezzel együtt járó kockázatot is.

Az intézmény vezetője a számára előírt indikátorokat tovább bonthatja saját vezetői dön-

INDIKÁTORHIERARCHIA¹¹



téseinek megkönnyítése és az intézményen belüli teljesítményarányos jutalmazás céljából, jelen javaslatban azonban ezekkel az intézményen belüli mutatókkal nem, csak a parlamenti és kormányzati döntéshozatalt segítő indikátorokkal foglalkozunk.

Ahogy azt a 4. ábra is szemlélteti, a döntés és a döntés végrehajtásához fűződő felelősség megosztása egymással analóg módon történik az indikátorok meghatározása és a pénzügyi források kiosztása területén. Ugyanaz a szereplő jelöli ki egy programegység célját, aki a hozzá tartozó pénzeszközök nagyságáról dönt, és ugyanaz a személy, aki felelős a pénzeszközök szabályszerű felhasználásáért, felel a hatékonyságért, azaz a teljesítményindikátorok célértékének eléréséért is.

A programrend szintjeinek összehasonlítását foglalja össze a 3. mellékletben található táblázat.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a programszerkezet kialakítása során a legszigorúbb korlátot valójában az *indikátorhierarchia* jelenti, hiszen az egyes programegységek indikáto-

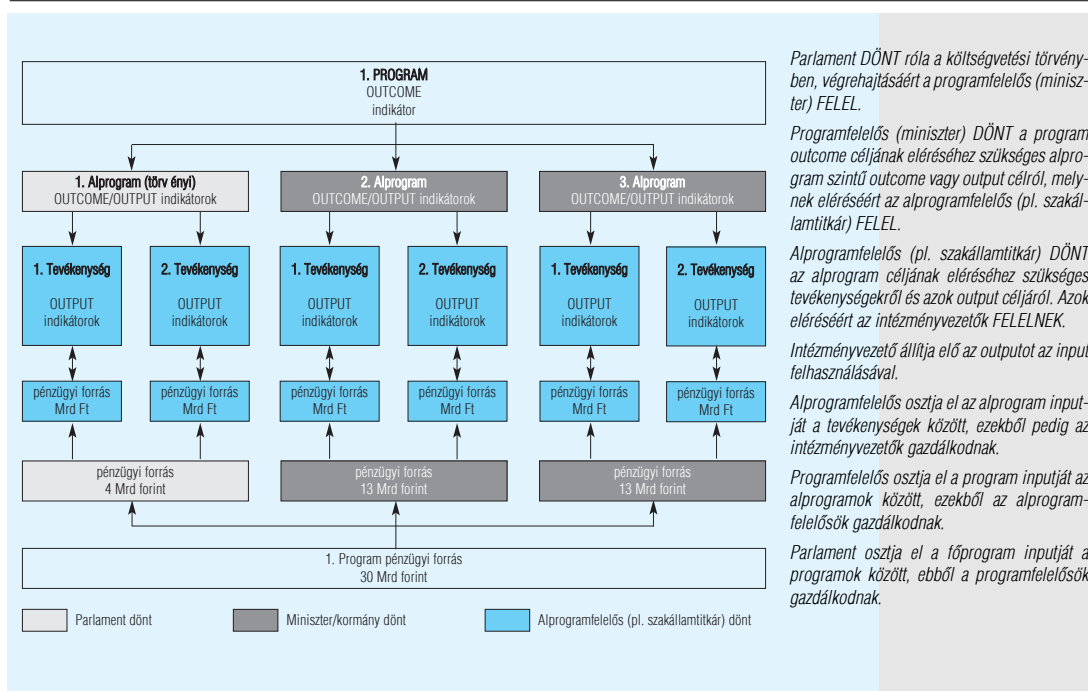
rainak mind szoros kapcsolatban kell lenniük a fölöttük lévő programegység indikátoraival, azaz nem lehet olyan alprogramot, illetve tevékenységet kialakítani, ami nem járul nyilvánvalóan hozzá a felette lévő program, illetve alprogram indikátorcéljainak teljesüléséhez.

Nemzeti mutatók

Mivel a nemzeti mutatók segítenek megjeleníteni azt a célrendszert, aminek az elérését kell, hogy szolgálja valamennyi program és minden kiadás, kiválasztásuk kiemelt jelentőséggel bír.

A nemzeti mutatókkal szemben támasztott elvárások közül az egyik legfontosabb a *stabilitás*, ezért kiválasztásuk sokkal inkább egyszeri feladat kell, hogy legyen, semmint folyamatos alkudozások tárgya. Ezért javasoljuk, hogy miután a parlament törvényben meghatározta a főprogramok számára választható indikátorok teljes listáját, csak akkor lehessen bármelyik nemzeti mutató helyett másikat javasolni (vagy akár csak a listát kiegészíteni), ha az újabb mutatószámból már megfelelően megbízható és hosszú

PROGRAMREND ÉS INDIKÁTORHIERARCHIA



Parlament DÖNT róla a költségvetési törvényben, végrehajtásáért a programfelelős (miniszter) FELEL.

Programfelelős (miniszter) DÖNT a program outcome céljának eléréséhez szükséges alprogram szintű outcome vagy output célról, melynek eléréséért az alprogramfelelős (pl. szakállamtitkár) FELEL.

Alprogramfelelős (pl. szakállamtitkár) DÖNT az alprogram céljának eléréséhez szükséges tevékenységekről és azok output céljáról. Azok eléréséért az intézményvezetők FELELNEK.

Intézményvezető állítja elő az outputot az input felhasználásával.

Alprogramfelelős osztja el az alprogram inputját a tevékenységek között, ezekből pedig az intézményvezetők gazdálkodnak.

Programfelelős osztja el a program inputját az alprogramok között, ezekből az alprogramfelelősök gazdálkodnak.

Parlament osztja el a főprogram inputját a programok között, ebből a programfelelősök gazdálkodnak.

(például legalább hároméves) adatsor áll rendelkezésre, amihez a kitűzendő célértékeket viszonyítani lehet majd. A parlament tehát – természetesen – bármikor megváltoztathatja a nemzeti mutatók listáját, ugyanakkor jó lenne, ha erre a gyakorlatban csak ritkán kerülne sor, s a mindenkori kormánytöbbség jellemzően nem az indikátorok listájának, hanem csupán azok célértékének változtatásával fejezné ki politikai prioritásait. Természetesen az indikátorok kiválasztásával nem a jövőbeli kormányok céljairól döntünk előre, hiszen az egyes kormányok programjának szintjén a lényeg az indikátorok konkrétan kitűzött célértéke. A költségvetési rendszer reformjában csupán meghatározzuk azokat a dimenziókat, amiknek a terében az egyes kormányok majd könnyen, világosan és összehasonlítható módon kifejezhetik saját céljaikat.

Felmerül a kérdés, hogy miért van szükség indikátorokra a célrendszer legfelső szintjén is, miért nem elegendő számok nélkül megfogalmazni a célokat. Ennek oka, hogy valamennyi

közpolitikai célt előbb-utóbb valakinek le kell majd fordítania programcélokra, s ha ezek tekintetében a parlament nem tűz ki konkrét és mérhető célokat, akkor a tényleges politikai döntést valójában a programfelelősök (vagy még alsóbb szintű döntéshozók) fogják meghozni, hiszen ők lesznek azok, akik „önkényesen” – s nem a főprogram céljából levezetve – választanak majd célértékeket programjaiknak.¹² Annak érdekében tehát, hogy a *politikai célokat* valóban a parlament határozza meg, konkrét és mérhető legfelső szintű célokra van szükség.

A törvényi szinten elismert (nem csak az intézmények belső vezetésében használt) indikátorok kiválasztásához olyan *kritériumrendszer* alkalmazását javasoljuk, amely tartalmazza minimumfeltételeket és kedvező tulajdonságokat. Az elfogadható indikátoroknak természetesen teljesíteniük kell valamennyi minimumfeltételt, és valamilyen arányban rendelkezniük kell kedvező tulajdonságokkal.

A NEMZETI INDIKÁTOROK MEGVÁLASZTÁSÁNAK ELVEI

Minimumfeltétel lehet, hogy a mutató

- nem manipulálható, mérési módszertana egyértelmű, előre rögzített és nyilvános, az ÁSZ vagy – az ÁSZ jóváhagyásával – más független (akár civil) szervezet mérései alapján értéke auditálható;
- a megelőző 10 évben legalább két különböző értéket felvegyen (például – szerencsére – nem jó mutató ma Magyarországon az évente elkövetett terrorcselekmények száma);
- egy adott időpontra vagy időszakra vonatkozó, legalább közelítő értéke legfeljebb 6 hónapos késéssel rendelkezésre álljon (különben auditálásra és parlamenti megtárgyalásra nem alkalmas);
- egyetlen kormányzati ciklus alatt lehetséges legyen az adott program eszközeivel befolyásolni az értéküket.

A kedvező tulajdonságok közé tartozhat, hogy

- számot tart politikai érdeklődésre, relevanciája és jelentősége egyértelmű, a többi indikátorhoz képest hordoz érdemi többletinformációt;
- a KSH vagy más független szervezet rendszeresen régebb óta méri (múltbeli alakulásáról rendelkezésre áll idősor);
- nemzetközileg is elfogadott és sok más országra vonatkozóan is ismert az értéke, hiszen így a célértékeket és az elért eredményeket más országokhoz is viszonyíthatjuk;
- alacsony a mérés költsége;
- a témakör valamennyi érdekelt szereplőjének megegyezésén alapul;
- közvetlenül az állami szolgáltatás végső kedvezményezettjétől hoz visszajelzést (ami fontos függetlenül attól, hogy a szolgáltatást állami vagy magán szervezet végzi-e).

Ilyen indikátor lehet az oktatás területén egy, a nemzetközi PISA-felmérés eredménye alapján számolt index, a korrupció területén a Transparency International évente publikált indexe, vagy az egyéni életminőség területén a születéskor várható élettartam és az ENSZ életminőségre vonatkozó indikátorai. További példákat sorolunk lehetséges nemzeti indikátorokra a 2. *mellékletben*, illetve érdemes megtekinteni. A társadalmi haladás mutatószámrendszere című indikátorgyűjteményt,¹³ amelyet a

KSH az MTA-val közösen egy OECD-projekt keretében állított össze.

Úgy gondoljuk, hogy a nemzeti mutatók száma az alsóbb szintű progamegységeknél használt indikátorszámnál jóval több, akár 50–100 is lehet,¹⁴ mert ily módon a programokat könnyebb beilleszteni a rendszerbe, hiszen nagyobb halmazból könnyebb olyan nemzeti mutatót kiválasztani, amit az adott program közvetlenül vagy saját programindikátorán keresztül, belátható időtávon belül befolyásolni tud. A nemzeti mutatók között ezért sok olyan indikátor is szerepelhet, amelynek az értéke önmagában nem fontos az ország számára, ugyanakkor jelentős, de csak közvetett és lassan kibontakozó hatást gyakorol valamely, önmagában is érdekes mutatóra. Például a diákok tanulmányi teljesítményét mérő PISA-felmérés egyes mutatói azért kerülhetnek be adott esetben a nemzeti mutatók közé, mert bár a jó minőségű oktatás a jövőbeli gazdasági növekedés egyik legfontosabb feltétele, ez az összefüggés csak hosszabb távon mutatható ki; emiatt az oktatási programok minőségét nem mérhetjük közvetlenül a GDP-vel. Ezekre az indikátorokra tehát köztes célok teljesülését jelző mutatókként lehet szükség.

A nemzeti mutatók között természetesen lesznek olyanok is, amelyek egyszerre gyakorlatilag nem növelhetők, *választási kényszert* jelenítenek meg. Felmerülhet a gondolat, hogy a választási kényszert megjelenítő indikátorok problémája megoldható volna kompozit indikátorok használatával, hiszen azokban a különféle szempontok súlyozva szerepelnek. Fontos látni azonban, hogy ez csupán a probléma elfedését és nem megoldását jelentené. Az egyes szempontok egymáshoz viszonyított fontossága értékválasztás kérdése, s mint ilyen, a politika területéhez tartozik, ezért a parlament politikai döntését ugyan egyszerű lenne, de nem volna helyes egy kompozit indikátor „önkéntes” súlyaival helyettesíteni. Lényegében ez az oka a nemzeti mutatók általunk javasolt ma-

gas számának is; több egyedi indikátorral pontosabban ki lehet fejezni a közpolitikai célokat, mint kevés kompozit indikátor segítségével.

A JAVASOLT KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZERT MŰKÖDTETŐ MECHANIZMUSOK

A programrend és az indikátorhierarchia kiépülése

Kiindulópontunk, hogy a célközpontú költségvetési rendszer alapjait meghatározó szaktörvény tartalmazza a főprogramok és a nemzeti mutatók listáját; az alsóbb szintű programegységek, valamint a hozzájuk tartozó indikátorok azonban fokozatosan, decentralizáltabb módon jönnek majd létre. Mivel ugyanis az állami feladatellátásnak léteznek olyan területei, ahol rendkívül nehéz vagy akár lehetetlen olyan indikátorokat találni, amelyek megfelelő minőségben képesek jellemezni az adott tevékenység sikerességét, ezért meg kell találni a módját annak, hogy ezeket a területeket ne kényszerítsük egy célközpontú költségvetési rendszer keretei közé. Mivel azonban az esetek egy jelentős részében ezt a kérdést központilag, a Pénzügyminisztériumból nézve, nem lehet eldönteni, olyan mechanizmust kell választani, amelyben az adott terület vezetői hozhatják meg ezt a döntést.

Egy olyan *vegyes rendszer* kialakítását javasoljuk tehát, amelyben egyaránt jelen vannak az erőforrás-központú intézményi rendszer és a célközpontú, programszemléletű rendszer keretében ellátott feladatok, s amelynek kiépülése a szakminisztériumok és az intézményvezetők önkéntes döntései nyomán történik. Ennek érdekében természetesen meg kell teremteni azt az ösztönző rendszert, ami biztosítja, hogy a szakminisztériumok jól válasszák ki a célközpontú rendszerbe bevonható feladatok körét, az intézmények közül pedig azok próbáljanak áttérni a teljesítményalapú rendszerre, amely

erre alkalmas feladatokat végez. A javasolt *vegyes rendszernek* tehát önkiválasztáson kell alapulnia.

A program indításakor valamennyi tevékenység az intézményi szemléletű oldalon áll, s az értelmesen programmá alakítható tevékenységek fokozatosan, a szakterület vezetőinek önkéntes döntésén keresztül átkerülhetnek a célközpontú rendszerbe. A miniszterek feladata, hogy programokat és hozzájuk tartozó indikátorokat javasoljanak, amelyeket a parlamenti elfogadás előtt a PM-nek is jóvá kell hagynia, elkerülendő, hogy a miniszterek félreértelmezzék a programalakítás feladatát, s pusztán a korábban megszokott kiadásaik újracsoportosítását és újracímkezését lássák a feladatban. Az elsőként átalakított területek lesznek a „pilot projectek”, amelyek ily módon önkéntesen választják ki magukat erre a feladatra, s amelyeknek a tapasztalatait a rendszer további finomításához fel lehet majd használni. Idővel egyre több állami feladat kerül majd át a célközpontú rendszerbe, a fent elmondottak alapján azonban számítani kell arra, hogy az intézményi és a programszemléletű megközelítésnek hosszú ideig – várhatóan véglegesen – egymás mellett kell léteznie. A programfelelős miniszterek feladata az is, hogy a programok céljai és indikátorai alapján meghatározzák a (nem törvényi) alprogramok céljait és indikátorait, a megfelelő szakállamtitkárok pedig meghatározzák az alprogramok alapján a tevékenységek céljait és indikátorait.

Az első egy-két év elteltével, amikor már sok program és törvényi alprogram működik, a célközpontú költségvetési rendszer alapjait meghatározó szaktörvénybe belekerül majd a programok és törvényi alprogramok listája is, a hozzájuk tartozó indikátorokkal és a felelős miniszterek megjelölésével együtt, mint ahogyan a törvény ma is szabályozza az egyes miniszterek feladatkeretét.

Mindezzel párhuzamosan egyre több intézménnyel kötnek majd teljesítményszerződést a

programhierarchia különböző szintjein lévő vezetők (jellemzően a teljesítményfelelősök), így idővel az intézmények többsége is mérhetővé teszi a teljesítményét, és felelősséget is vállal érte.

Prezentáció és elszámolás

A költségvetés parlamenti prezentációja egyszerre cél és eszköz. Általánosságban a költségvetési rendszer lenyomata, az adott évi költségvetési döntések kihirdetésének elsődleges formája és a költségvetési politikáról szóló parlamenti viták lefolytatásának kerete. Súlyosan sérül az átláthatóság és a hitelesség, ha a politikai viták teljesen más fogalmakban zajlanak, mint amelyeket a törvény használ, vagy ha a törvény szerkezete nincs összhangban a tényleges döntési hatáskörökkel. Az új költségvetési prezentáció kialakításakor tehát nem kevesebbet tűzünk célul, mint hogy – amennyire lehetséges – mind a politikai viták, mind pedig a parlamenti döntések a prezentált és a szavazás után a hivatalos közlönyben megjelenő költségvetési törvény kategóriáira épülhessenek.

A költségvetési elszámolás, mint szabályrendszer meghatározza, hogy a különféle tranzakciók hogyan befolyásolják egyrészt az egyes szakterületekre fordított erőforrások kimutatott értékét, másrészt a költségvetési egyenleg egészét. A tranzakciók értékét az esetek legnagyobb részében számviteli bizonylatok határozzák meg, de a parlamentnek prezentált költségvetési törvény mégsem egy számviteli értelemben vett pénzügyi kimutatás, hanem sokkal inkább egy *vezetői információs rendszer* funkcióját tölti be. Ennek megfelelően a döntéshozó vezetők (jelen esetben az országgyűlési képviselők) saját tetszésük szerint határozhatják meg, hogy milyen mutatók ismeretében kívánják döntéseiket meghozni. Az ésszerűség határain belül szabadon eldönthető például, hogy egy középület fenntartási költségeit az állami vagyonfenntartás, vagy az adott épületben

ellátott közfeladat ellátási költségei között kívánja-e a parlament láttatni. Az ilyen és hasonló prezentációs döntések azonban nyilvánvalóan hatással lesznek a különféle alternatív megoldások összehasonlíthatóságára és végső soron akár a megszülető szakpolitikai döntések tartalmára is.

Prezentáció

A KÖLTSÉGVETÉSI PREZENTÁCIÓ KIALAKÍTÁSÁNAK ELVEI

- ▶ Mind a politikai viták, mind pedig a parlamenti döntések a prezentált és a hivatalos közlönyben megjelenő költségvetési törvény kategóriáira épülhessenek.
- ▶ A költségvetési törvény a mai intézményi metszet helyett funkcionális jellegű metszetben készüljön.
- ▶ A parlament pontosan azokról a számokról és korlátokról hozzon döntést, amelyekről a költségvetési törvény vitájának keretében valóban döntést lehet hozni, és amelyeket a végrehajtás során sem a szakminiszterek, sem a kormány nem változtathat meg.
- ▶ A költségvetési prezentációban a programok ne miniszterek szerinti csoportosításban jelenjenek meg.

A politikai döntések és a prezentáció összhangba hozásának egyik feltétele, hogy a költségvetési törvény a mai intézményi metszet helyett funkcionális jellegű metszetben¹⁵ készüljön. A politikai szintű vitákban remélhetőleg sokkal fontosabb ugyanis, hogy mennyit költünk oktatásra vagy egészségügyre, mint hogy mennyi támogatást kapnak például a gazdasági minisztérium alá tartozó – közelebbről meg nem nevezett – közhasznú szervezetek.

A másik feltétel, hogy a parlament pontosan azokról a számokról és korlátokról hozzon döntést, amelyekről a költségvetési törvény vitájának keretében valóban döntést lehet hozni, és amelyeket a végrehajtás során sem a szakminiszterek, sem a kormány nem változtathat meg. Összehasonlításként jelezzük, hogy a mai magyar költségvetési dokumentumok tele vannak olyan előirányzatokkal, amelyekről a parla-

ment nem a költségvetési törvény keretein belül dönt, vagy pedig ténylegesen nem is a parlament dönt róluk. Előbbiek az úgynevezett külső tételek,¹⁶ amelyeket a szaktörvények már eleve előírnak (például nyugdíjkiadások), és így elvileg elegendő volna őket a törvényi melléklet helyett tájékoztató mellékletben szerepeltetni. Az intézmények dologi kiadásairól pedig ténylegesen nem a parlament hozza meg a végső döntést, hiszen a költségvetési törvényben szereplő értéken a végrehajtás során az alsóbb szintű döntéshozók szabadon változtathatnak. Cél tehát, hogy a parlament sokkal kevesebb számról döntsön, azok viszont valóban jelentenek korlátot a végrehajtás során.

Bár a programok felelősei miniszterek és egy-egy miniszter szinte biztosan több programot is felügyelni fog, feltétlenül elkerülendő, hogy a költségvetési prezentációban a programok miniszterek szerinti csoportosításban jelenjenek meg. Bár a nemzetközi tapasztalatok is megerősítik azt a várakozást, hogy a pénzért a harcot mindenképpen a politikusok (különösen az „erős” politikusok) és nem a programok vívják először egymással, és csak aztán kerülnek szembe egymással az egyazon miniszterhez tartozó programok,¹⁷ mi mégis azt gondoljuk, hogy a miniszterek szerinti csoportosítás rendkívül rossz üzenetértékkel bír, és emellett az átláthatóságot is rontja a kormányok átszervezésekor. Azért is fontos, hogy a prezentáció programszemléletű és ne pedig intézményi (minisztériumi) szemléletű legyen, mert egyrészt szükséges a programszemlélet erősítése,¹⁸ másrészt, mert a tervekhez szervesen hozzá kell, hogy tartozzanak a teljesítményindikátorok, amelyek viszont nyilvánvalóan nem összeadhatók miniszterenként.

A költségvetési törvényjavaslat elképzelt tartalomjegyzékét a 4. mellékletben mutatjuk be, itt csupán a törvényjavaslat mellékleteinek egy részére térünk ki részletesen.

Az 1. melléklet tartalmazza a főprogramokhoz, programokhoz és a törvényi alprogramokhoz ren-

delt pénzügyi erőforrásokat. Bár a külső tételek esetében a forrásokról való tényleges döntéshozatal nem a költségvetési törvény keretein belül, hanem a szaktörvények elfogadása során történik, mégis javasoljuk, hogy azok is jelenjenek meg a programrendben, hiszen ugyanúgy hozzájárulnak a célok eléréséhez, mint a belső tételek.¹⁹ Fontosnak tartjuk, hogy a programrend stabil és átlátható legyen, tehát azon túl, hogy a rendszer kiépülése során egy ideig fokozatosan újabb és újabb programegységekkel bővül majd, a meglévő programegységek szerkezete ne változzék gyakran. Ezért azokban a – remélhetőleg egyre ritkábban előforduló – esetekben, amikor némely politikus a választókeretének megnyerése céljából ragaszkodik egyes, országos szinten jelentéktelen méretű projekteknek (például elkerülő utaknak) a költségvetési törvényben való közvetlen szerepeltetéséhez, ezt lehetővé kell tenni számára anélkül, hogy ehhez meg kelljen bontania a programrendet. Ennek legkézenfekvőbb módja, ha a Parlament minden olyan rendelkezést, ami a programrend részletességét meghaladja, az 1. mellékleten kívül, a normaszövegben fogalmaz meg. A még programmá nem alakított tevékenységekre fordított összeg szerepel a „programon kívüli kiadások” sorban, a felelősségi körök elhatárolása érdekében felelős miniszterenként megbontva. Ez nem jelenti azt, hogy a parlamentnek nincs lehetősége közelebbről meghatározni ezeknek a pénzeknek a felhasználási módját, hiszen a költségvetési törvény szövegében ezekkel kapcsolatban is bármit előírhat a kormány számára.

Ezen túl szintén *törvényi mellékletek tartalmazták majd az Országgyűlés hatáskörébe tartozó programegységek* (a Politikai élet, a Törvényhozás és a Parlamenti ellenőrzés főprogram, valamint a hozzájuk tartozó programegységek) *részletes költségvetését* célorientált módon, programegységekre lebontva, valamint *az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, de programon kívüli kiadások részletes felosztását.*

Tájékoztató melléklet formájában be lehet mutatni a költségvetési tételek bármely más szerkezetű bontását is, például a társadalom egyes csoportjaira fordított források nagyságát, vagy a költségvetési tételek közgazdasági bontását is. Ez utóbbi információval a költségvetés készítése során mindenképpen rendelkezni kell, hiszen a tervezéshez szükséges makropálya előállításához elengedhetetlen az állam bérkiadásainak viszonylag pontos ismerete, ahogyan elengedhetetlen az is, hogy adott esetben át lehessen vezetni például egy-egy adókulcs esetleges változtatásának hatását az állami intézmények kiadásain. Ennek az információnak tehát rendelkezésre kell állnia, de a költségvetésről szóló döntést a parlamentnek nem ebben a metszetben kell meghoznia, hiszen a valódi politikai döntést nem az jelenti, hogy bér- vagy működési kiadást finanszírozzunk, hanem az, hogy milyen célok megvalósulására fordítjuk a pénzt.

Külön kötet tartalmazná az egyes programegységhez tartozó – egységes formátumú – adatlapokat, amelyeken szerepelne a programegység neve, a felelős megjelölése, a programegység indulási és véges programegységek esetében a befejezési időpontja, a programegységhez tartozó teljesítményindikátorok múltbeli és jövőbeli, tényleges, illetve célértéke. Ezen kívül az adatlapok tartalmaznának egy rövid leírást arról is, hogy a programegység kiadási keretét pontosan mire fogják fordítani.

Ahhoz, hogy megteremthető legyen az összhang a költségvetési fegyelem és hatékonyság igénye között, természetesen az új, program-szemléletű szerkezetben is el kell készíteni a középtávú költségvetési terveket és a kötelezettségvállalási limitrendszert is.

Elszámolási rendszer

Az állami feladatellátás hatékonyságának méréséhez szükség van az egyes feladatok ellátási költségének kiszámítására. Ezt a célközpontú költségvetési rendszerek tankönyvi formájában

az eredmény szemléletű költségvetési elszámolás biztosítja. Mi azonban nem teszünk kísérletet az eredmény szemléletű költségvetés bevezetésére, javaslatunk szerint a költségvetésnek (és ezzel együtt a zárszámadásnak) továbbra is *módosított pénzforgalmi szemléletben* kell készülnie. A költségek jelenleginél pontosabb megjelenítését elszámolási korrekciók helyett olyan, az intézmények és programok szintjén kialakított, *belső árazási rendszerek* alkalmazásával javasoljuk megoldani, amelyek következtében a módosított pénzforgalmi és az eredmény szemlélet alapján számított adat program-, illetve intézményi szinten nem tér el lényegesen egymástól. Ilyen megoldás alkalmazható például az állami intézmények által használt ingatlanok esetében belső bérleti díj formájában (a programegységet terheli az állami vagyongazdálkodó által felszámított díj), vagy az állami garanciák és kezességek jelentős részénél garanciadíj formájában (például a kiállítási garancia egyértelműen a kultúrához kötődik). Ugyancsak javítja a tisztánlátást, ha a különféle adókedvezmények célja is egyértelművé válik programegységhez kapcsolásuk révén.

Speciális területek

Ahogy arról már korábban is szóltunk, az állam kiadásai között szerepelnek olyan tételek, amelyekre ugyan mindenképpen szükség van, mégsem lehet őket jól meghatározott, indikátorokkal jellemezhető társadalmi célokhoz rendelni. Az egyik legkézenfekvőbb és volumenét tekintve igen jelentős példa erre az államadósság után fizetett kamat. Kétségtől van célja a kamatfizetésnek, hiszen ezáltal kerüljük el, hogy az állam csődbe menjen, és gyakorlatilag bezáruljon előtte a nemzetközi pénzügyi piacok kapuja, a csődbe menetel, mint indikátor azonban nyilvánvalóan nem felel meg a nemzeti mutatókkal szemben támasztott követelményeknek. Hasonló a helyzet az EU vagy más nemzetközi szervezetek tagdíjával, a Kincstár működtetésével vagy az adóbeszedés költségeivel kapcsolat-

ban. Ezeket az állam egészének érdekeit szolgáló kiadásokat célszerű egyetlen, közös főprogramba sorolni (*Finanszírozás* néven) és elfogadni azt, hogy várhatóan ebben a főprogramban viszonylag kevés program fog alakulni.²⁰ Ebbe a főprogramba kerülnek azok a kiadások is, amelyek gazdasági és társadalmi céljukat tekintve vegyesek, a jelenlegi szabályozás és elszámolási rendszerek mellett azonban nem tudjuk őket célok szerint megbontani. Ilyenek a kezességvállalások, az adósságvállalások, sőt, a személyi jövedelemadóknak az önkormányzatok számára normatív támogatások formájában átengedett része is, hiszen az önkormányzati normatívák jellemzően nem fedezik teljes mértékben az adott feladat ellátásának költségeit, és az önkormányzatok sincsenek kötelezve arra, hogy az összeget teljes mértékben a megadott célra fordítsák, emiatt az így kapott összeget nem lehet hozzárendelni az egyes feladatokhoz.

A finanszírozáson kívül további speciális terület az *állami irányítás*. A törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom munkájának eredményességét rendkívül nehéz indikátorokkal megragadni. Az egyik lehetőség erre a legszélesebb területet lefedő outcome indikátorok alkalmazása, például ha a GDP alakulásával próbáljuk lemérni a parlament és a kormány politikájának sikerességét. Az egyetlen, erre a feladatra alkalmazható mutatószám-típus a közvélemény-kutatáson, megkérdézésen alapuló indikátoroké (például az Eurobarometer kérdése: Mennyire bízik Ön a következő intézményekben: parlament, kormány, szakszervezetek, politikai pártok?), ezek azonban – bár fontosak és mindenképpen mérni kell őket, alakulásukat pedig figyelemmel kell kísérni – önmagukban csak a teljesítménynek egy nagyon keskeny és szubjektív szeletét képesek megragadni. Mivel ezek az intézmények ráadásul monopóliumok is a saját területükön (szemben a szolgáltatók többségével, például a kórházakkal), nemcsak az indikátor megtalálása, hanem – viszonyítási alap híján – a célértékek megválasztása is ne-

hézséget okozhat. (Bár bizonyos esetekben az EU más országaiban működő hasonló intézmények teljesítményét lehet alapul venni a célok kitézése során.) Ez tehát az általunk javasolt rendszerben azt jelenti, hogy a tevékenységek eredményességét csak a nemzeti indikátorok szintjén tudjuk mérni – mégpedig nemcsak néhány kiválasztott nemzeti indikátor szintjén, mint a többi főprogram esetében, hanem valamennyi nemzeti indikátor alakulásával együttesen, hiszen ezen a területen dől el valamennyi szabályozási és fő forráselosztási kérdés, s így valamennyi nemzeti indikátor alakulására hatással vannak. Javasoljuk ezért, hogy a kormány tevékenysége egy külön *Végrehajtó hatalom* főprogramba s más, az állami irányításhoz, például a törvényhozó hatalomhoz közvetlenül kapcsolódó kiadások a *Törvényhozás*, míg a parlamenten kívüli politikai tevékenységek (például pártélet) a *Politikai élet* főprogramba, míg mindezek ellenőrzésének kiadásai egy *Parlamenti ellenőrzés* főprogramba kerüljenek. Ezeket a főprogramokat nem kell programokra bontani, hanem kiadásuk teljes egészében „programon kívüli kiadás” lesz majd, amelynek részletes felosztásáról a főprogram felelőse dönt, aki a Végrehajtó hatalom főprogram esetében a kormány, a Politikai élet, a Törvényhozás és a Parlamenti ellenőrzés főprogramok esetében pedig a parlament. A Végrehajtó hatalom főprogramon belül kell meghatározni a minisztériumok működésére szánt közös kiadási keretet is. (Lásd 5. ábra)

Szintén a speciális területek között érdemes szót ejteni azokról a *költségvetési intézményekről, amelyek működésébe a kormány egyáltalán nem, vagy csak igen korlátozottan szólhat bele*. Ezeket egységesen törvényi alprogram szintjére javasoljuk emelni, azért, hogy költségvetési keretükről mindenképpen a parlament dönthessen, és maga az intézményvezető lehessen egyértelműen az alprogram felelőse. (Ilyenek lehetnének a Versenyhivatal, a KSH, a PSZÁF, az MKKT stb.)

FŐPROGRAMOK AZ ÁLLAMI IRÁNYÍTÁS TERÜLETÉN

Politikai élet

Köztársasági Elnök hivatala
KE protokollkiadásai
Állami kitüntetések
Pártok támogatása
Országos választások és népszavazások

Törvényhozás

Európai Parlamenti képviselők juttatásai
Országgyűlési képviselők juttatásai
Országgyűlés hivatala
Alkotmánybíróság

Parlamenti ellenőrzés

Ombudsmanok
Állami Számvevőszék
Költségvetési Tanács

Végrehajtó hatalom

Állami vezetők juttatásai
Minisztériumok folyó költségei
Kormányzati személyügy
Kormányzati ellenőrzés

Döntési hatáskörök és ösztönző rendszer

Döntési hatáskörök

A DÖNTÉSI HATÁSKÖRÖK KIALAKÍTÁSÁNAK ELVEI

- ▶ Mindenkit azért kell felelőssé tenni, amire érdemben hatást tud gyakorolni.
- ▶ Biztosítani kell a döntési hatásköröknek az elszámoltathatósággal való összhangját, azaz a döntési hatáskörök szélesítésének együtt kell járnia az elszámoltathatóság erősítésével.
- ▶ A törvényhozó és a végrehajtó hatalom döntési hatáskörét világosan el kell határolni egymástól.
- ▶ Figyelembe kell venni, hogy a szakállamtitkárok, főosztályvezetők, valamint beosztottaik a választópolgárok felé nem tudnak politikai felelősséget vállalni.
- ▶ Az egyes programegységek kiadási és kötelezettségvállalási kereteiről, valamint indikátor-célértékeiről ugyanaz a döntéshozó döntsön.
- ▶ Biztosítani kell az összhangot az állami intézmények jogi státusza és költségvetési státusza (önállóságának szintje) között.

Amint arról már korábban szóltunk, a célközpontú költségvetési rendszer egyik természetes velejárója a *szakmai*, azaz a döntések alacsonyabb szintre delegálása az elszámoltathatóság biztosítása mellett. A különféle szintű vezetőknek meg kell oldaniuk egyrészt a számuk-

ra előírt célok és indikátorok (teljesítményinformációk) alsóbb szintek felé történő közvetítését, másrészt a számukra biztosított kiadási és kötelezettségvállalási keretek (pénzügyi korlátok) betartását. Ennek előfeltétele a célok és keretek átlátható bemutatása (prezentálása), valamint a célok és keretek lebontásának világos (de nem túlzott) szabályozása a programhierarchia minden szintjén.

A költségvetési törvény, ahogyan az a prezentáció előbbi bemutatásából is látszik, csak a programok és a törvényi alprogramok szintjén határozza meg a pénzügyi forrásokat és a teljesítményindikátorok kitűzött célértékeit, az ennel alacsonyabb szintek, azaz a nem törvényi alprogramok és a tevékenységek adatlapja nem szerepel a költségvetési törvényben; ezt az információt rendeletben kell közzétenni. A nem törvényi alprogramok forrásait, céljait és indikátorait, valamint akár a programhoz nem köthető, „egyéb” kiadásokkal kapcsolatos többletinformációt kormányrendelet szabályozza, amelyet a kormány a költségvetési törvény elfogadását követően alkotja majd meg. A tevékenységekhez tartozó forrásokat és indikátorokat miniszteri rendeletben kell megjeleníteni. (Lásd: 6. ábra)

Ösztönzési rendszer

A célközpontú költségvetési rendszerben valamennyi állami feladathoz hozzá van rendelve

A FORRÁSOK RÉSZLETES FELOSZTÁSÁNAK JOGSZABÁLYI ESZKÖZEI

	Főprogram			
	Program			Programon kívüli
	Alprogram		Alprogramon kívüli	
	Tevékenység	Tevékenységen kívüli		
részletes felosztás helye	miniszteri rendelet (és szükség esetén annak tervezete a költségvetési törvényben)		kormány-rendelet és annak tervezete a költségvetési törvényben	költségvetési törvény*

* A külső tételek esetében a tényleges döntések a szaktörvények elfogadása során születnek, a költségvetési törvény csak tájékoztatásul jeleníti meg az összegeket.

nemcsak az ellátásához rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások nagysága, hanem az ellátásán keresztül elérendő, teljesítményindikátorokkal kifejezett cél is. Ebből ideális esetben már egyértelműen következik a programegység sikerességének megítélése: amelyik programegység eléri a számára kitűzött indikátorcél, az sikeres, amelyik pedig nem, az sikertelen. A programegységek vezetőit, a feladatokat ellátó intézményeket és dolgozókat tehát az indikátorok célértékének elérésére vagy legalábbis megközelítésére kell ösztönözni.

Mindezek alapján kézenfekvőnek tűnik, hogy az állami feladatellátásban résztvevők – személyek és intézmények – ösztönzési rendszerét a megfelelő programegységek által elért indikátorértékekre alapozzuk. A valóságban azonban több olyan probléma is fennáll, amely miatt nem célszerű ennyire leegyszerűsíteni a rendszert.

Egyrészt abban az esetben, ha az indikátor mérését maga az érintett intézmény végzi, erős lesz számára a kísértés, hogy az eredményeket a kedvező irányba kerekítse és a lehető legjobb színben tüntesse fel. Erre megoldást nyújt, ha

az indikátorokat egy külső szervezet – javaslatunk szerint az *ÁSZ – auditálja*, ami garantálhatja az adatok megbízhatóságát.

Ennél nehezebben kezelhető probléma, hogy az indikátorok még az állami feladatellátás leginkább mérhető területein sem képesek teljes mértékben megragadni az állam által nyújtott szolgáltatás mennyiségét és minőségét, emiatt nem kívánatos, hogy a szereplők semmi másra nem figyelve, vakon tegyék, ami a nekik kiszabott célérték teljesítése szempontjából a leghatékonyabb, hiszen így könnyen előfordulhat, hogy a tökéletlen indikátorok maximalizálása mellett a lényeges célokat szem elől tévesztik. Ráadásul a – különösen az outcome jellegű – indikátorok értékének alakulása az esetek túlnyomó többségében nemcsak a döntéshozóktól és a dolgozóktól függ, hanem számos külső, a szereplők által nem befolyásolható tényezőtől is. Mindezek miatt *nem javasoljuk egy szigorú, függvényyszerű kapcsolat létrehozását az indikátorok célértéke és a döntéshozók vagy a feladatellátást végzők jutalmazása között*. A szereplőket valóban a hozzájuk tartozó programegységek eredményessége alapján célszerű ösztönözni, ezt az

eredményességet azonban nem kizárólag az indikátorok értéke alapján, hanem ennél komplexebb módon kell értékelni.

Az önkiválasztáson alapuló rendszer bevezetése a *hatékonyság* kikényszerítése mellett egy újabb feladatot is állít az ösztönzési rendszer elé: meg kell teremteni azokat az ösztönzőket, amelyek hatására minél több arra alkalmas programegység felelőse fog csatlakozni a célközpontú rendszerhez, és minél több intézményvezető akar majd teljesítményszerződést kötni velük.²¹ A célközpontú rendszerhez történő *csatlakozásra való ösztönzésnek* két alapvető megközelítése is létezik: lehet ezt a döntést direkt, egyszeri eszközökkel jutalmazni, valamint jutalom lehet maga a tény, hogy a döntéshozó számára ezen túl a célközpontú rendszeren kívül érvényes szabályok helyett a célközpontú rendszer keretein belül érvényes, számára kedvezőbb szabályok lesznek az irányadók. Ösztönző hatása lehet annak is, ha az átállás esetén az intézmény egészét részesítjük valamifajta előnyben, de arra is szükség lehet, hogy az intézmény vagy a programegység élén álló vezetők és a dolgozóknak a javadalmazását, karrierlehetőségeit tegyük függővé a célok elérésétől.

A személyi szintű ösztönzési rendszer kialakításának részleteivel itt terjedelmi okokból nem foglalkozunk, csupán felsoroljuk azokat az elveket, amelyeket a rendszer kialakítása során figyelembe venni javasolunk. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy *nem szabad ösztönzési eszközként használni az állami forrásoknak az egyes célok, azaz az állami feladatok közötti elosztását, azaz nem szabad egy szakpolitikai területre csak azért több pénzt fordítani, mert azon a területen az átlagosnál jobb menedzserek vannak.*

Intézményi szinten is elsősorban pozitív ösztönzőket javasolunk alkalmazni, a negatív ösztönzés ugyanis komoly nehézségekbe ütközik, hiszen a legtöbb állami feladatot nem versenyző intézmények látják el, így a „szerződésbontás” csak az állami feladat ellátásáról való lemondás

árán valósulhatna meg. Egy lehetséges negatív ösztönzési eszköz a „naming and shaming” módszere, ami a nem megfelelő teljesítményt elérő vagy a célközpontú rendszerhez nem csatlakozó intézmények megnevezését, egy „szégyentáblán” történő közzétételét jelenti.

A SZEMÉLYI SZINTŰ JUTALMAZÁSI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK ELVEI

- ▶ Az intézményműködtetés nem kerülhet (lényegesen) többé annál, mint amennyibe a rendszer bevezetése nélkül kerülne, azaz a rendszerhez csatlakozó intézmények számának növekedésével párhuzamosan nem nőhet (lényegesen) a jutalmazási keret mérete.
- ▶ Egyik szereplőnek se tegyük függővé az ösztönzését olyan eseményektől, amelyek bekövetkeztére nem tud érdemben hatni.
- ▶ Mindenkit elsősorban a saját munkája alapján kell jutalmazni, azaz a saját feladatukat jól végző szereplők ne eszenek el a jutalmuktól a hierarchiában felettük lévők rossz döntései miatt.
- ▶ A beosztottak ösztönzéséről a vezetők döntsenek, ne központilag, felülről meghatározott módon vagy szigorú képleteken keresztül szülessenek a jutalmazási döntések.
- ▶ Nem javasoljuk negatív ösztönzők rendszerszerű használatát, főleg nem automatizmusokon keresztül.
- ▶ Hitelesen üzemeltethető legyen a rendszer (például ne forduljon gyakran elő, hogy a jutalmazás bármely irányban eltér a teljesítmény függvényében előzetesen meghatározott szinttől).
- ▶ Az intézményvezetők managementszabadsága a jelenlegi szinthez képest lényegesen nem csökkenhet, hanem az elszámoltathatósággal együtt növekszik.

A célközpontú rendszerhez történő csatlakozás ösztönzésére egy külön mechanizmust javasolunk bevezetni. Mindazok a pénzek, amelyek nem képezik valamely program részét, főprogramonként összegezve, „programon kívüli kiadások” néven jelennek meg az egyes főprogramokon belül. Cél, hogy a programon kívüli kiadási tételek összege a lehető legalacsonyabb szintre csökkenjen, de nem reális cél teljes megszüntetésük. Az ösztönzési rendszerrel

meg kell tudni oldani, hogy az egyes főprogramok esetében valamennyi potenciális programfelelős (miniszter) érdekelt legyen abban, hogy minél több program váljék ki a „programon kívüli kiadások” kategóriából. Egy feladat programmá alakításához tehát mind az új program, mind a „programon kívüli kiadások” kategóriában maradók számára pozitív ösztönzést kell társítani, ezzel szemben a programalakítás elmaradásának egyetlen szereplő számára sem szabad rövid távú előnyt jelentenie.

Viszonylag egyszerű szabályként ki lehetne például mondani (nem feltétlenül törvényben, lehet kormányprogram szintjén is), hogy a bevezetést követő első néhány költségvetési évben a rendelkezésre álló, előző évhez viszonyított (belső tételekre jutó) többletmozgásteret úgy kell felosztani, hogy annak 80 százaléka csak programokhoz kerülhetne. 15 százalékát lehetne szétosztani a főprogramok alatt szereplő „programon kívüli kiadások” kategóriák között, a fennmaradó 5 százalékot pedig a „programon kívüli kiadások” kategóriából újonnan kikerült, új programokra lehetne fordítani.²² Nyilvánvaló, hogy ebben a rendszerben mind a „programon kívüli kiadások” kategóriában maradt feladatok ellátói, mind az új programok felelősei jól járnak egy program kialakításával, hiszen az előbbiek kevesebben osztoznak a rájuk fordítható többleten, az új program pedig részesülhet az új programok számára kijelölt keretből. Ily módon a programon kívüli, belső kiadási kategóriák mérete a teljes költségvetéshez viszonyítva minden évben csökkeni fog, és a minisztériumi stábok, ha el szeretnék kerülni az általuk elosztható források beszűkülését,²³ akkor fokozatosan valamennyi, értelmesebben programmá alakítható tevékenységüket be fogják kapcsolni a célközpontú rendszerbe.

Az ösztönzésen kívül még egy érv szól a *programon kívüli kiadási kategóriák számára rendelkezésre álló források arányának csökkentése mellett*. Célunkat, az állami feladatellátás hatékonyságának növelését a mérhető teljesít-

ménnyel rendelkező tevékenységek esetében a célul kitűzött teljesítmény fokozásával is elérhetjük, a mérhető teljesítményt felmutatni nem tudó területeken azonban az eredmény növelését nem, csak a ráfordítás csökkenését tudjuk előírni, így itt ezzel az eszközzel kényszeríthető ki a hatékonyság javítása. Ez az érvelés feltételezi, hogy ma az állami feladatellátásnak bármely, az elképzelt programokhoz hasonló léptékű szeletében lehet kihasználatlan hatékonyságjavítási lehetőséget találni, hiszen ha nem lehetne, akkor sem a mérhető feladatok esetében elvárt inputbővítés nélküli teljesítménynövekedést, sem a nem mérhető feladatok esetében elvárt teljesítményrontás nélküli inputcsökkentést nem lehetne megvalósítani. Ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy kellően tág területet ölelnek fel a programok ahhoz, hogy valahol mind egyikben létezzen hatékonyságjavítási mozgáster. (Például a holland rendszerben a működési területeken a kiadások reálértékének emelését nem, csupán szinten tartását teszi lehetővé az alappálya, ami – figyelembe véve a közszféra béreinek a versenyszféra béreivel azonos ütemű növekedését – egyfajta hatékonysági „nyereség” elérését kényszeríti ki.)

A kiadási kereteken kívül a *kötelezettségvállalási korlátok* alakítása is eszközt jelenthet a célközpontú rendszerhez való csatlakozás ösztönzéséhez. Előírható például, hogy a célközpontú rendszeren kívül három évnél hosszabb távú kötelezettséget külön politikai jóváhagyás nélkül csak akkor lehet vállalni, ha egy esetleges korai szerződésbontással járó költségeket az adott intézmény a kiadási keretéből fedezni tudja.

Az ösztönzési lehetőségek felsorolt kategóriáit foglalja össze a 4. táblázat.

Programáttekintési ciklus

A programok értékelése *több szinten* történhet. A javasolt rendszerben a programok hatékonyságát leggyakrabban természetesen maga a

AZ ÖSZTÖNZÉS ESZKÖZEI

	Hatékonyág a célközponú rendszerben	Átállás
INTÉZMÉNYI SZINT		
politikaalkotók	• „bajnoktábla”, „szégyentábla”	• programon kívüli kiadások mozgásterének szűkítése • kötelezettségvállalások korlátozása a programokon kívül • „szégyentábla”
intézmény	• teljesítménymegállapodások	• nagyobb managementszabadság
SZEMÉLYI SZINT		
politikaalkotók	• sikeres programegységben dolgozók több jutalmat kapnak	
intézmény	• teljesítményarányos jutalom, karrierlehetőség	• vezetőknek nagyobb managementszabadság

programfelelős miniszter ellenőrzi, aki saját belső ellenőrzési részlegével bármikor átvilágíthatja a programjait, s ezáltal elkerülheti, hogy az esetleges hiányosságok csak a külső szereplők által végzett értékeléseken derüljenek ki. Így az esetleges hibák bármikor, presztízsveszteség nélkül korrigálhatók.

Az értékelés következő szintje a pénzügyi tárca illetékes szakfőosztályának és az illetékes szaktárcanak a közös értékelése, amelyre minden program és törvényi alprogram tekintetében, minden évben sor kerül. Ez az évenkénti értékelés nem terjed ki minden részletre, mindenképpen tartalmazza azonban a teljesítmény-indikátorok alakulásának bemutatását. A véges, törvényi alprogramok esetében a *rendes éves* értékeléseken kívül egyetlen alkalommal a kormány egy alaposabb, *időközi* értékelést is elvégez, amelynek célja, hogy egy esetleges rossz eredmény ne csak a véges alprogram befejezésekor derüljön ki, hanem még időben ahhoz, hogy egy „pályamódosítással” korrigálhatók legyenek a hibák. Az időközi értékelés időpontjára és az indikátorok addigra elérendő célértékére a program előterjesztőjének feladata javaslatot tenni az alprogram indulásakor.

Mivel a parlamentnek nem áll módjában minden törvényi programegységet minden évben értékelni, célszerű bevezetni egy *rotációs rendszer*t, amelynek keretében az országgyűlés az állandó programokat rendszeresen, előre meghatározott, de programonként eltérő időközönként, a véges, törvényi alprogramokat pedig az alprogram befejezésekor értékeli. Az éves programértékeléseknél mélyebb és alaposabb parlamenti átvilágítás alapjául szolgáló értékelé-

A KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS LÉPÉSEI

A jelenlegi magyar rendszerben a költségvetési tervezés kormányzati szakaszának főbb lépései:

- ❶ A pénzügyi tárca a középtávú technikai kivetítés, a költségvetési szabályok, a legfrissebb makrogazdasági előrejelzések és a tervezett bevételoldali intézkedések alapján kiszámítja a következő évben rendelkezésre álló mozgásteret.
- ❷ A korábbiól rendelkezésre álló (és kormányhatározatban kihirdetett) hároméves kiadási tervek és a rendelkezésre álló mozgáster alapján a szakminiszterek megkapják saját keretszámaikat.
- ❸ A szaktárcák a saját keretszámuk alapján elkészítik és a PM-nek megküldik részletes terveiket (a keret felosztását) és esetleges többletigényeiket.
- ❹ A kormányzaton belül (először a PM-mel, majd végül – szükség esetén – a miniszterelnökkel) megszületnek a költségvetési alkuk.
- ❺ A kormány dönt a dokumentum parlamenti benyújtásáról.

si javaslatot, a zárszámadáshoz hasonlóan, a kormány nyújtja be, s az ÁSZ is véleményezi. A programáttekintési rendszer céljából és természetéből adódóan nem a naptári (költségvetési) évhez kötött, ezért az ezzel kapcsolatos parlamenti viták nem az őszi költségvetési vita – egyébként is zsúfolt – idejére ütemezendők. Sokkal előnyösebb, ha az előre rögzített középtávú menetrend szerint az egyes években terítékre kerülő programok vitájára a *tavaszi ülészakokon* kerül sor, ami lehetővé teszi, hogy az értékelések következtetéseit a kormány már a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban érvényesítse. Kivételként a véges alprogramok záró értékelését érdemes az őszi ülészakra hagyni mindaddig, amíg az éves zárszámadásokat is ekkor fogadja el a Parlament, ugyanis az értékelést addig sem az ezt megelőző, sem az ez utáni tavaszra nem lehet tenni. Korábbra azért nem, mert esetleg még nem állnak rendelkezésre az auditált adatok, később, a zárszámadás elfogadása után pedig már nincs sok értelme a vitának.

A programértékelések mechanizmusának kialakítása során arra kell törekedni, hogy a negatív értékelések elsősorban ne védekezésre és felelősségelhárításra, hanem teljesítményjavításra és – szükség esetén – a megfelelő változtatások végrehajtására ösztönözzék a programfelelősöket. Ennek egy lehetséges módja, ha a kormányon belüli értékelő testület az értékelés eredményét előzetesen közli a programfelelős miniszterrel, aki így lehetőséget kap arra, hogy mire a negatív vélemény nyilvánosságra kerül, ő már konkrét javaslatokkal állhasson elő a program teljesítményének javítása érdekében.²⁴

A programáttekintési rendszer hatékonyságát nagymértékben növelheti, ha minden program esetében van egy parlamenti képviselő (a francia rendszerben szereplő „rapporteur” mintájára), aki annak a programnak szakértője, és aki azt folyamatosan nyomon követi. A programszemlélet erősítését segítheti továbbá, ha az áttekintési rendszerben – például az

indikátorok független auditálásán keresztül – civil szervezetek is szerephez jutnak, mivel e szervezetek nyilvánvalóan nem egyes intézményekre, hanem konkrét ügyekre, célokra összpontosítják figyelmüket, és ezáltal segíthetnek a közbeszéd alakításában is.

A JAVASOLT KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZER BEVEZETÉSÉNEK ÉS MŰKÖDTETÉSÉNEK FELTÉTELEI

A célközpontú költségvetési rendszerek egyik alappillére a szakmai döntések egy részének alacsonyabb szintre delegálása. Ehhez professzionális köztisztviselői karra, a teljesítménymutatók hatékony és független auditálására, működő etikai szabályokra, információs szabadságra, valamint kiszámítható költségvetési politikára is szükség van (Kim és szerzőtársai, 2005).

A jelenlegi magyarországi helyzetet tekintve különösen a *kiszámítható költségvetési politika* szükségességét szeretnénk hangsúlyozni. A menedzseri döntések delegálása nem képzelhető el egy olyan helyzetben, amikor a költségvetési egyensúlytalanságok időről-időre előre nem látható, évközi kiadáslefaragásokat tesznek szükségessé, hiszen az alacsonyabb szintű döntéshozók csak akkor tudnak hatékonyan és a költségvetési célokat nem veszélyeztető módon élni kiszélesített döntési jogkörükkel, ha a számukra meghatározott feltételek utólag, a stratégia kialakítását és a megvalósítás megkezdését követően nem változnak meg. A hiteltelen, kampányszerű megszorításokra építő költségvetési politika nemcsak bizonytalan környezetet teremt a döntéshozók számára, hanem megváltoztatja motivációikat is. Jó példa erre a szakminisztériumok takarékosagra való ösztönzése. A pénzügyi tárca, mivel leginkább csak a szaktárcák tudhatják, hol van érdemi megtakarítási lehetőség, ösztönöznék kívánja őket ezek feltárására. A szaktárcák viszont tud-

ják, ha feltárják a szabad pénzeket, a pénzügyi tárca, a nekik tett ígéretektől függetlenül, elfogja azt venni tőlük a deficit csökkentése céljából. Mivel erre a tárcák előre számítanak, ezért ilyen ösztönzésalapú – és nem fűnyíróelvű – rendszert hitelesen csak akkor lehet bevezetni, ha már nincsen deficitprobléma. Mindezek miatt a célközpontú költségvetési rendszer bevezetésének egyik legfontosabb előfeltétele a makrogazdasági stabilitás és a költségvetési fegyelem megteremtése és fenntartása.

További nagyon fontos feltétel a *kormány és a miniszterek változtatás iránti elkötelezettsége*, amely nélkül a rendszer bevezetése szinte bizonyosan kudarcra lenne ítélve.²⁵

A nemzetközi szakirodalmat olvasva összességében az a kép rajzolódik ki, hogy a célközpontú költségvetési rendszert működtető országokban az empirikus tapasztalatok alapján hatékonyabb és átláthatóbb az állami források elosztása, jellemzően kiszámíthatóbb a költségvetési politika, szabadabb az információáramlás, hatékonyabb és felkészültebb a köztisztviselői kar, valamint a szakmai kérdések szakértői szinten dőlnek el. Mindezen jellemzők között az ok-okozati kapcsolat iránya sokszor nem egyértelmű, mindezeket a véleményünk szerint azonban az alfejezet elején felsorolt feltételek teljesítése esetén a célközpontú költségvetési rendszer bevezetése mindenképpen közelebb vinné Magyarországot a többi kívánatos célhoz is.

Ennek az átállásnak az első lépése lehet a jelenleg rendelkezésre álló teljesítményinformációk (például kórházi kezelések hatékonysága) rendszerezett – akár értelmező elemzésekkel együtt történő – közzététele. Szintén az első lépések közé kell, hogy tartozzon a célközpontú költségvetési rendszer üzemeltetéséhez szükséges stáb kiképzése, azaz a rendszer jövőbeli üzemeltetői és szereplői számára szervezett tájékoztatás, valamint a képzési programok. Ezzel párhuzamosan folyhat a jogi szabályozás pontos kidolgozása, majd ezt követően elindulhatnak az első programok (*pilot projectek*).

Összességében a folyamat nagyjából három évig tartana a koncepció kidolgozásától a teljes bevezetésig, amikor is az állami feladatellátás egy jelentős részén, egyszerre elindulhatnának a programok.

Más országok (például USA) rendszere alapján felvethető a kérdés, hogy a PM-ben vagy a Miniszterelnöki Hivatalban (MEH) legyen-e a célközpontú költségvetési rendszer működtetésének központja. A MEH előnye, hogy könnyebben elfogadtatható „felettesnek”. Ugyanakkor kézenfekvő, ha a programokkal kapcsolatban a szaktárcák a PM-mel egyeztetnek, hiszen a pénzügyi tárca az, amely a tárcák leginkább meg kívánnak győzni pénzbeli igényeik megalapozottságáról, s ő az, amelynek kiemelten fontos, hogy a pénzügyi folyamatok feletti befolyását fenntartsa. Emiatt a legtöbb országban a pénzügyminiszter az a szereplő, akinek a leginkább fontos a célközpontú költségvetési rendszer kialakítása, ez alól csak azok az esetek képeznek kivételt, amelyekben a miniszterelnök kiemelt prioritásként kezeli ezt a projektet, s ezért személyesen is figyelemmel kíséri végrehajtását. Mindent összevetve azt javasoljuk, hogy a pénzügyi tárca feladata a költségvetési rendszernek, a MEH feladata pedig a politikai céloknak való megfelelés biztosítása legyen.

Hosszabb távon nem feltétlenül érdemes minden minisztériumban külön a hatékonysággért felelős részleget fenntartani, viszont az első 2–3 évben, a rendszer alapszintű kiépítésének fázisában feltétlenül szükség van minden szakterületen a speciális tudással rendelkező és az ügy iránt személyesen elkötelezett csapatra, amely partnere lehet a központi PM-egységnek. Nemzetközi példák közül említést érdemel az olasz és az amerikai. Olaszország 2007 óta dolgozik a programköltségvetés bevezetésén. Az eddigi tapasztalatok alapján kulcsfontosságúnak mondják a szakminisztériumi partnerek szerepét. Az Egyesült Államokban már évek óta működő PART-rendszer (Program Assessment Rating Tool) az elnöki adminisztráció költség-

vetésért felelős részlege (Office of Management and Budget, OMB) és a szakapparátusok közötti tárgyalások, egyezkedések tárgyává teszi a programok indítását és értékelését. A rendszer egészének működését (beleértve az OMB tevékenységének értékelését) a Kongresszus megbízásából a számvevőszék (Government Accountability Office) felügyeli.

Amellett, hogy a minisztériumokban és különösen a PM-ben létre kell hozni a *célközpontú rendszer bevezetéséért felelős részleget*, a pénzügyi tárca szervezetét általánosságban is át kell alakítani. Ezen a ponton több ország (például Olaszország, Litvánia) reformja megbicsaklott már, azonban nem lehet hitelesen végigvinni az átalakítást a központi kormányzat egészében, ha éppen a főfelelős nem hajlandó átalakulni.

**A PÉNZÜGYI TÁRCA CÉLKÖZPONTÚ
ÁTALAKÍTÁSÁNAK LEGFONTOSABB ELVEI**

- ▶ A szakmai és a szervezési funkciók szétválasztása.
- ▶ A költségvetési szervekre vonatkozó szabályozásnak és a költségvetési szervek támogatásának, mint éves költségvetési döntésnek a szétválasztása.
- ▶ Az állami programok és az állami szervezetek (elsősorban költségvetési szervek) irányításának (szabályozás, felügyelet stb.) szétválasztása.
- ▶ Az állami feladatellátás különféle szervezeti megoldásainak egyenrangúsága és összehasonlíthatósága.
- ▶ Az állami feladatok különféle finanszírozási formái közötti egyenrangúság és összehasonlíthatóság biztosítása.
- ▶ A makrogazdasági és költségvetési tervek és előrejelzések közötti összhang erősítése.
- ▶ A költségvetési elemzés és rendszerfejlesztés megerősítése.

Jelenleg a PM-ben a legtöbb területen egy szervezeti egységhez tartozik az adott terület szabályozása és az aktuális pénzügyi kérdések kezelése. E két funkciót érdemes lenne szervezeti szinten is elválasztani egymástól annak érdekében, hogy csökkenjen a kísértés a rövid tá-

vú pénzügyi kérdések szabályozásváltoztatással való kezelésére. Ha ugyanis folyamatosan átírjuk a szabályokat, akkor egy idő után már a korábban rosszul elfogadott szabályok is újabb és újabb szabályváltoztatásokat tesznek szükségessé, amitől pedig már teljesen követhetlenné, átláthatatlanná, részben kikényszeríthetlenné és diszfunkcionálissá válnak a szabályok. Nyilvánvalóan fontos, hogy a szabályalkotók ismerjék a szabályozandó szervezetek tevékenységét, de ezt szerintünk nem úgy kell elérni, hogy a szabályozási főosztályra telepítjük a forráselosztást is, hanem hogy a szabályozási részlegen olyan emberek dolgoznak, akik korábban már évekig dolgoztak az egyes szakterületeken is.

Fontos cél lenne, hogy a programok pénzügyi kereteinek és végrehajtási módjainak meghatározásakor a mai helyzethez képest növekedjék a célok és csökkenjen a feladatellátó szervezetek szerepe. Egyazon állami feladat időnként ellátható központi költségvetési szervben, önkormányzatban, állami tulajdonú gazdasági társaságon, közalapítványon, magánszektorba tartozó gazdasági társaságon vagy akár közvetlen, célzott támogatások folyósításán keresztül is. Érdekessége például a pénzügyi tárca mai főosztályi struktúrájának, hogy teljesen külön főosztályra tartozik egy oktatásfinanszírozási probléma attól függően, hogy önkormányzati vagy alapítványi (esetleg egyházi) fenntartású iskoláról van-e szó. Úgy gondoljuk, hogy számos területen lehetne a maihoz képest hatékonyabb megoldást találni akkor, ha lenne valaki (például az illetékes főosztályvezető és szakállamtitkár), aki ilyen szempontból tekintene a problémákra.

Hasonlóan a feladatellátás különféle módjaihoz, a különféle finanszírozási formák (állampapír-kibocsátás, nemzetközi projekthitel-felvétel, PPP, állami garanciavállalás stb.) is teljesen szétaprózva jelennek meg a szervezeti rendben. Célszerű lenne egy finanszírozási osztály keretében ezeket összefogni, és összehasonlíthatóvá tenni.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A javasolt rendszerben az állam által ellátott feladatok hierarchikus struktúrába – programrendbe – rendeződnek; az állami feladatellátás alapegysége a program. A programok hozzávetőlegesen megfeleltethetők a mai költségvetésben „laikus” olvasó számára is felismerhető 100–150 állandó témának, kezdve a parlament működtetésétől a hulladékgazdálkodáson, a sporton keresztül az egészségügyi ellátásig és a foglalkoztatáspolitikáig. A hasonló cél megvalósítását támogató programok azonos főprogramhoz tartoznak. A programokon belül kialakíthatók alprogramok, az alprogramokon belül pedig tevékenységek. Valamennyi programnak, alprogramnak és tevékenységnek (programegységnek) egyszemélyi felelőse van, aki gazdálkodik a hozzárendelt forrásokkal. Minden programegységhez tartoznak célok, amelyeket indikátorok segítségével fejezünk ki; ezek segítségével mérjük s ítéljük meg az egyes programegységek sikerességét. Az indikátorok tehát, a programegységekhez hasonlóan, hierarchiába szerveződnek. A programegységek felelősei szolgáltatásokat rendelhetnek meg az állami intézményektől, amelynek során az intézményvezetővel kötött teljesítményszerződésben rögzítik az elvárt szolgáltatás – számszerű indikátorokkal kifejezett – mennyiségét és minőségét, valamint a teljesítménytől függő díjazás mértékét. Az indikátorok alakulása befolyásolja tehát a menedzserek és az adott programegység végrehajtását végzők jutalmazását, ezzel ösztönözve a hatékony működést. Fontosnak tartjuk azonban hangsúlyozni, hogy az egyéni ösztönzéssel szemben a szakpolitikai területek közötti forráselosztás nem függ függvényszerűen az indikátorok értékétől az általunk javasolt rendszerben, mert véleményünk szerint az egyes társadalmi célok közötti forráselosztásnak politikai értékek mentén kell történnie, nem az alapján, hogy melyik területen mennyire nyújtanak jó tel-

jesítményt a menedzserek. Az indikátorok kedvező vagy kedvezőtlen alakulása ugyanakkor lehet a legfontosabb érv egy programegység kibővítése, átalakítása vagy éppen megszüntetése mellett.

Bár vannak olyan területek és intézmények, amelyekről központilag – a Pénzügyminisztériumból nézve – is meg lehet állapítani, hogy bevonhatók-e a teljesítménymérés rendszerébe, ez korántsem minden területre igaz. Mivel a területek és intézmények egy jelentős részéről a pénzügyi tárca szakmai kompetencia hiányában nem képes eldönteni, hogy átalakítható-e, ezt a döntést szükségképpen a szakminisztériumokhoz és az intézményvezetőkhez kell delegálnia. A rendszer kiépítését tehát alapvetően a miniszterek és az intézményvezetők önkéntes döntésére kívánjuk alapozni. Ez azt jelenti, hogy miután első lépésként az erre egyértelműen alkalmas területeket átalakítottunk programmá, a későbbiekben új programokat csak a programfelelős miniszterek alakíthatnak. Párhuzamosan fog tehát működni két rendszer, lesznek feladatok, amelyeknek a finanszírozása továbbra is intézményi szemléletben zajlik majd, és lesznek olyanok, amelyek már program formájában működnek. Akárcsak a programfelelősök, az intézményvezetők sem kötelesek csatlakozni a célközpontú rendszerhez, azaz nem kötelező számukra a teljesítményszerződés megkötése. Mivel ez a rendszer önkiválasztáson alapul, azaz a miniszterek maguk döntenek el, hogy alakítanak-e programokat, és az intézményvezetők is maguk döntenek el, hogy kötnek-e teljesítményszerződést a feladataik ellátásáról, a hozzá társuló ösztönzési rendszernek – első számú feladatán, a hatékonyság elősegítésén kívül – arra is alkalmasnak kell lennie, hogy érdekeltté tegye a döntéshozókat a célközpontú rendszerhez való csatlakozásban.

Egy célközpontú költségvetési rendszer bevezetése nem csupán technikai módosításokat jelentene a költségvetési folyamatban, hanem

változtatást hozna az abban résztvevők által betöltött szerepeket, a kormányzati modellt illetően is. A politikusok egy ilyen rendszerben célokról és a hozzájuk rendelt erőforrásokról döntenek az intézmények közötti egyensúlyozás helyett; célokat tűznek ki, amelynek elérésére a szakértők kidolgoznak alternatív megoldásokat, majd a politikusok választanak az alternatívák közül egyet, amelynek végrehajtását szintén rábízzák a szakértőkre. Ez a szereposztás valamennyi résztvevőnek érdekében állhat. Amellett ugyanis, hogy a program-költségvetési rendszer bevezetésével az állampolgárok hatékonyabb és átláthatóbb államot kaphatnak, a parlamentnek és a kormánynak is lehetősége nyílik arra, hogy a jelenleginél tudatosabban, több és jobban strukturált információ alapján hozzon döntéseket, aminek következtében hatékonyabban érheti el céljait – a szakpolitikai célokat éppúgy, mint a szavazatmaximalizálást. Azon túl pedig, hogy egy program-szemléletű rendszerben nagyobb valószínűséggel születnek hatékonyságot javító döntések, az elért eredményeket is jobban lehet kommunikálni; a célok láthatóvá válásával párhuzamosan az eredmények is láthatóvá válnak majd. Az ellenzék ugyanakkor szintén profitálhat abból, ha a politikai vita releváns kérdésekről és közérthetőbb módon folyik, és a teljesítményinformációk alapján jobban meg tudja fogalmazni és indokolni az általa képviselt változtatási javaslatokat. Az államigazgatásban dolgozó jó menedzserek számára vonzó lehet, ha céljaik objektíven mérhetővé válnak, sőt az államigazgatásban dolgozók feladata általában véve is tartalmasabbá válik azáltal, hogy a politikusok a célokat és erőforrásokat határozzák meg, az eszközökről alacsonyabb szinten születet döntés, a végrehajtás során pedig nem változnak folyamatosan az elvárások.

Bár a programszemléletű költségvetési rendszer egyes elemeinek bevezetésére irányuló 2005-ös kísérlet nem járt sikerrel (lásd Adorján, 2009), korántsem törvényszerű, hogy a célközpontú költségvetés irányába tett lépések Magyarországon kudarcra legyenek ítélve. Véleményünk szerint jelen javaslatot a megfelelő külső körülmények mellett bevezetve a 2005-ben elkövetett hibák kiküszöbölhetők.

Úgy gondoljuk, hogy az itt javasolt rendszer több szempontból is szerencsésebb a 2005-ben kipróbálnál. Egyrészt jelentős mértékben épít a tárcák önkéntes döntésére, ami a pénzügyi tárca és a szaktárcák javuló együttműködésének irányába hat. Másrészt a javasolt rendszerben a célközpontúság már a főprogramok szintjén megjelenik, ezért a programok teljesítményindikátorainak megítélésekor van olyan viszonyítási alap, ami alapján el lehet dönteni, hogy különböző célokat szolgáló programok közül melyik járul hozzá leginkább a főprogramcél teljesítéséhez. Javasoljuk továbbá a minisztériumokon átívelő programok elkerülését is, ami számos, a 2005-ös kísérlet során felmerülő problémát megelőzhet.

A bevezetendő rendszer tulajdonságain túl a külső körülmények is döntő fontosságúak a siker szempontjából. Ezeknek két szempontból kell alkalmasabbaknak lenniük a 2005-ösnél. Egyrészt elengedhetetlen feltétele a változtatásnak a kiszámítható fiskális politika megteremtése. Ez biztosítja ugyanis, hogy az új rendszer ne elsősorban a kiadáscsökkentés, hanem a politikai döntések tudatosítása, a rendelkezésre álló csekély mozgástér hatékony kihasználása eszközévé váljon, s így a szaktárcák ellenállása is gyengüljön. Szintén nélkülözhetetlen a célközpontú rendszer bevezetése iránti politikai elkötelezettség, amelynek megléte segíthet a figyelmet a miniszterek közötti versengésről a társadalmi célok közötti választásra irányítani.

JEGYZETEK

- ¹ Az angol nyelvű nemzetközi irodalomban gyakrabban használatos a „program budgeting” kifejezés, de véleményünk szerint kifejezőbb a szintén ismert „result oriented budgeting” elnevezés, ezért inkább ez utóbbi magyar fordítását alkalmazzuk általános megnevezésként. Szó szerint természetesen „eredményközpontúnak” kellene fordítani, de félő, hogy ez félreértésekre vezetne az eredményszemléletű elszámolás kapcsán.
- ² Gyakran felmerülő aggály az intézmények működési szabadságának növelésével kapcsolatban, hogy a közvetlen ellenőrzés gyengítése növelheti a korrupcióra való hajlamot. Ez az összefüggés azonban korántsem egyértelmű. Elméleti alapon felállíthatók olyan mechanizmusok, amelyek a decentralizáció hatására a korrupció növekedését és olyanok is, amelyek annak csökkenését valószínűsítik (lásd Carbonara, 2000). Empirikusan ezt a kérdést a program-költségvetési rendszerek kapcsán még nem vizsgálták, de a központi kormányzat és önkormányzatok viszonyában igen, az eredmény azonban nem egyértelmű.
- ³ Az angol accrual accounting kifejezést szokás - elsősorban az IFRS-ek, nemzetközi számviteli standardok magyar fordítását követve - elhatárolási szemléletnek is fordítani, mi azonban a gyakrabban használt eredményszemlélet elnevezést használjuk majd.
- ⁴ A legfontosabb különbség ebből a szempontból, hogy a pénzforgalmi szemlélet a beruházást, az eredményszemlélet viszont a folyamatos amortizációt méri.
- ⁵ A tényleges politikaalkotásról bővebben lásd Scharle (2007) írását.
- ⁶ Itt nem foglalkozunk például a monetáris politikát alkotó jegybankokkal.
- ⁷ A példa Cseres-Gergely és Scharle (2010) alapján készült.
- ⁸ Elvileg az is elképzelhető, hogy a kormány az egyik minisztert kijelöli, mint főfelelőst, de tekintettel arra, hogy a mai magyar államigazgatásban nem túl erős a tárcaközi együttműködés kultúrája, ezért általánosan előírni ezt a megoldást nem látszik célszerűnek. Egy másik lehetőség, ha a felelős a kormány valamelyik kabinetje (például gazdasági, társadalompolitikai, nemzetbiztonsági, stb.), de jogi értelemben ez valószínűleg nem járható, mivel a kabinetek a kormányról nem tudják levenni a döntés felelősségét.
- ⁹ Természetesen az alprogram költségeit nem maguk a szűrővizsgálatok jelentik, azok továbbra is lehetnek például az egészséges életmód program része, hanem az a felvilágosító kampány, amellyel a kormányzat ráveszi az állampolgárokat, hogy egészséges életmódjuk részévé válják a szűrővizsgálatokon való rendszeres részvétel.
- ¹⁰ Az alprogramok között ugyanis lehetnek olyan, néhányéves nagy beruházások is, amelyeknek az eredménye (outcome értelemben) esetleg csak évekkel az alprogram befejezése és értékelése után jelentkezik.
- ¹¹ A példa Cseres-Gergely és Scharle (2010) alapján készült.
- ¹² Lásd a mai szabályozás a feladatfinanszírozásban (32. oldal)
- ¹³ <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/thm/index.html>
- ¹⁴ A programrendre vonatkozó javaslatunk kialakításához részben mintául vett kanadai rendszerben a teljes költségvetés csupán 29 „csúcscsúszó” alá szerveződik.
- ¹⁵ A funkcionális metszet az állam által ellátott feladatok szerinti csoportosítást jelent, például egészségügy, oktatás, honvédelem stb. Egy nemzetközi szinten elfogadott, funkcionális csoportosítási rendszer, például a COFOG.
- ¹⁶ A külső tételek fogalmát az áht 3. §-a határozza meg. Külső tételek azok az elsődleges költségvetési tételek, amelyeknek az értékét egyértelműen meghatározzák a szaktörvények, valamint a magángazdasági és demográfiai folyamatok. Ilyenek például az adóbevételek, vagy a kiadások között a például a nyugdíjkiadások. Például az éves áfabevételt az áfatörvény és a gazdasági folyamatok határozzák meg, a nyugdíjkiadásokat pedig a nyugdíjtörvény, valamint a nyugdíjba menők száma és járuléktörténete, és nem az, hogy mekkora számról dönt az Országgyűlés a költségvetési törvény vitájában.
- ¹⁷ Amikor például a jelenlegi francia köztársasági elnök, Nicolas Sarkozy még belügyminiszter volt a Villepin-kormányban, de már sejteni lehetett, hogy ő lesz az új elnökjelölt, – szakértők elmesélése szerint – a kormányon belüli költségvetési vitákban sosem úgy merült fel a kérdés, hogy mennyi pénz jut

például rendvédelemre, hanem hogy mennyi pénzt kap Sarkozy, amit aztán majd ő maga eloszt saját be-
látása szerint a saját programjai között.

- ¹⁸ A közbeszéd formálása szempontjából is jobb, ha például a média – szokásos hajlama ellenére – nem azt elemzi, hogy melyik politikus, hanem, hogy melyik téma járt jól vagy éppen rosszul a költségvetési vitában.
- ¹⁹ Annak ellenére azonban, hogy a külső tételeket is láttatni szeretnénk a költségvetési törvény törvényi mellékletében, úgy gondoljuk, hogy ezek értékének módosítását csak a költségvetési bizottságnak volna szabad kezdeményeznie. Ezekről a számokról ugyanis az Országgyűlés nem hoz tényleges döntést a költségvetési törvény megszavazásakor, csupán tudomásul veszi az alakulásukról készült előrejelzéseket.
- ²⁰ Ez természetesen nem jelenti sem azt, hogy ezek a tételek ne járulnának hozzá bizonyos nemzeti indikátorok javításához, sem pedig azt, hogy ne lehetnének olyan, alacsonyabb szintű indikátorok, amelyeket az egyes intézmények számára ki lehetne tűzni – például, az APEH számára a beszedett adó mennyiségét. (A beszedett adók mennyisége például nyilvánvalóan nem olyan mutató, aminek a növelését nemzeti célként ki lehetne tűzni. Attól azonban, hogy a kormányt és a parlamentet nem szabad az adók maximalizálására ösztönözni, az APEH-nek, ami nem elfogadja az adótörvényeket, csak a végrehajtásukat ellenőrzi, ez egy tökéletes cél lehet – és az ma is.)
- ²¹ A rendszert úgy kell kialakítani, hogy a szereplők számára rendelkezésre álló mindkét felkínált választási lehetőségnek – azaz a célközpontú rendszerhez való csatlakozásnak és az abból való kimaradásnak – legyen előnye és hátránya is a másik lehetőséghez képest. Az önkiválasztás lényege ugyanis, hogy az egyes kategóriákat azok válasszák, akik számára fontosak az adott kategória előnyei és kevésbé zavaróak a korlátai; ami nyilvánvalóan értelmét veszti, ha valamennyi döntéshozó szemszögéből nézve az

egyik lehetőségnek csak előnyei vannak a másikhoz képest.

- ²² Egy olyan évben például, amikor a költségvetési szabályokból (a reáladósság-szabályból és a kiadási-plafon-szabályból) adódó, belső kiadásokra fordítható költségvetési többlet mozgástér 500 milliárd forint, abból csupán 75 milliárdot lehetne a célközpontú rendszerbe be nem kapcsolt feladatokra fordítani, 400 milliárdot a célközpontú rendszer keretein belül lehetne elkölteni, a fennmaradó 25 milliárddal pedig új programokat lehetne „jutalmazni”. Természetesen a 80 százalék-15 százalék-5 százalék megosztást csak példának szánjuk, a konkrét százalékos értékek meghatározásánál figyelembe kell majd venni, hogy a kiadások mekkora hányada tartozik a célközpontú rendszerhez csatlakozott területekhez, s valószínűleg időben is változtatni kell az arányokat.
- ²³ Az „programon kívüli kiadások” kategória költségkeretének korlátok közé szorítása azért is jelent erős nyomást az odatartozó tevékenységek programmá szervezésére, mert a célközpontú rendszerbe nem jól illeszkedő, erőforrás-központú területeken jellemzően még az átlagnál is magasabb a lefelé rugalmatlan bérkiadások aránya.
- ²⁴ Lehetséges volna az is, hogy az első értékelés eredménye nem is kerül nyilvánosságra, csak az a megismételt áttekintés, amelyet a programfelelős miniszter korrekciós intézkedéseinek bevezetése után végeznek el, ez azonban növelné a kísértést, hogy a programfelelős miniszter egy kedvezőtlen előértékelés után az indikátorcélokat is érintő átszervezés elérésével próbálja meg kibújni a felelősség alól.
- ²⁵ Franciaországban Sarkozy – belügyminiszterként – több mint 1000 rendőrőrsöt látogatott végig, hogy propagálja és magyarázza az új, programszemléletű költségvetési rendszerhez, a LOLF-hoz (Loi organique relative aux lois de finances) kapcsolódó változásokat.

IRODALOM

ADORJÁN R. (2009): Kormányzati kísérlet a nullbázisú tervezésre, A 2004. évi program pályázati rendszer bemutatása, kritikája és javaslatok a továbblépéshez, *Pénzügyi Szemle, LIV. évfolyam, 4. szám, 605–624. oldal*

BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2005): A programköltségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai, *ÁSZ FEMI*

BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform – Nemzetközi trendek és hazai kihívások, *ÁSZ FEMI*

BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2007): A közpénzek felhasználása és a kormányzati felelősség: teljesítmény, ösztönzés, elszámoltathatóság, *In: A közszféra és a gazdaság versenyképessége, szerk. Báger G. és Czákó E., ÁSZ FEMI*

- BODNÁR V. – DRÓTOS GY. – KISS N. – RÉVÉSZ É. (2007): Az írott stratégiától a tényleges teljesítményig – Többdimenziós teljesítménymenedzsment-rendszerek alkalmazásának motivációi közszolgálati szervezetekben, *Kormányzás közpénzügyek szabályozás, II. évfolyam 2. szám, 223–234. oldal*
- BOÓR T. – KOVÁCS R. – NÉMETH A. (2007): Vagyongazdálkodás és stratégia a helyi közszolgáltatások szervezésében, működtetésében és fejlesztésében – Hazai és nemzetközi példák, In: A családi ezüst - Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, szerk.: Vigvári András, *KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság*
- CARBONARA, E. (2000): Corruption and Decentralisation, Dipartimento di Scienze Economiche, *Working Paper No. 342/83*
- CSERES-GERGELY ZS. – SCHARLE Á. (2010): A magyarországi foglalkoztatáspolitikai szerkezete 2009-ben, kézirat, Budapest Intézet
- FJELDSTAD, O. (2003): Decentralisation and corruption – A review of the literature, *Chr. Michelsen Institute, Bergen*
- JAY, A. – LYNN, J. (2008): Igenis, miniszter úr – Egy kabinetminiszter naplója, *TAS Kft.*
- KASSÓ ZS. (2006): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? In: Vigvári András (szerk.) Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *Magyar Közigazgatási Intézet*
- KETELAAR, A. – MANNING, N. – TURKISCH, E. (2007): Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants – OECD and other Country Experiences, *OECD Working Papers on Public Governance*
- KÉRI J. (1997): A szolnoki programkölségvetés – In: *Magyar közigazgatás, ISSN 0865-736X, 47. évf. 9. sz., 547–555. oldal*
- KIM, J. – KIM, D. – DOROTINSKY, W. – SARRAF, F. – SCHICK, A. – BAEK, S. – BARRACLOUGH K. – CHO, J. (2005): From Line-item to Program Budgeting – Global Lessons and the Korean Case; *Edited by Kim, J., Korea Institute of Public Finance*
- KRAAN, D. – BERGVALL, D. – HAWKESWORTH I. – KRAUSE, P. (2007): Budgeting in Hungary, *OECD Journal on Budgeting, Volume 6, No. 3., 2007, pp. 1–63*
- PETE P. (2001): Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez, *Közgazdasági Szemle. 10. szám*
- ROMHÁNYI B. (2006): Új költségvetési rendszer (tervezet) – A program-alapú költségvetés elfogadási és beszámoltatási rendjéről, a fiskális szabályokról és az átláthatóságról szóló törvény megalapozásához; Kézirat, Pénzügyminisztérium
- SAYRE, W. (1953): Premises of Public Administration, *Public Administration Review, 28, p102*
- SCHARLE Á. (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján, *Munkaerőpiaci Tükör, 118–133. oldal*
- SEBŐK M. (2007): Az állam értünk van I–II., *DEMOS Magyarország*
- SHICK, A. (2007): Performance Budgeting and Accruals Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?, *OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 2.*
- ZSUGYEL J. et al. (2009), A Közpénzügyek nagy kézikönyve http://www.jab.complex.hu/Kozpenzugyek-nagy-kezikonyve@70_826_kiadvany.html
- A 2005. évi költségvetési program tervezés kísérletének értékelése és továbbfejlesztése a 2007. évtől, Pénzügyminisztérium, Központi Költségvetési Fejezetek Főosztálya, 2006. április
- http://www.allamreform.hu/letoltes_kozigazgatas_hazai.html
- http://www.allamreform.hu/letoltheto/kozigazgatas/hazai/Uj_koltsegvetesi_rendszer_tervezet_A_program-alapu_kolts.pdf
- Performance Budgeting – Linking Funding and Results, edited by Marc Robinson, IMF, 2007.
- Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007
- Performance Budgeting: A Users' Guide, Policy Brief, OECD, March 2008
- Performance indicators: good, bad and ugly, report of a Working Party on Performance Monitoring in the Public Services, Royal Statistical Society, 2005
- Towards Better Measurement of Government, OECD Working Papers on Public Governance 2007/1.

PROGRAMREND – KIINDULÁSI ALAP A RENDSZER BEVEZETÉSÉRŐL SZÓLÓ TÁRGYALÁSOKHOZ

<p>POLITIKAI ÉLET Köztársasági Elnök hivatala Állami titkarságok KE protokoll kiadásai Európai Parlamenti képviselők juttatásai Országgyűlési képviselők juttatásai Országgyűlési hivatala Alkotmánybíróság Pártok támogatása Országos választások és népszavazások</p> <p>PARLAMENTI ELLENŐRZÉS Ombudsmanok Állami Számvevőszék Kötségvetési Tanács</p> <p>VÉGREHAJTÓ HATALOM Állami vezetők juttatásai Minisztériumok folyó költségei Kormányzati személyi ügy Kormányzati ellenőrzés</p> <p>STATISZTIKA KSH Népszámlálás</p> <p>KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA Magyarország az Európai Unióban Magyarország a világban Nemzetközi fejlesztési együttműködés Határon túli magyarok Válságkezelés és bekeményítések alegységek Magyarország területi védelme Haditechnika Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Titkosszolgálatok Katonai nemzetbiztonsági szolgálatok Nemzetbiztonsági hivatalok</p> <p>ÁLTALÁNOS JOGÉRVÉNYESÍTÉS Bíróság Bíróságok Ügyészségek Magyar Köztársaság Ügyészsége Katonai ügyészségek Igazságsügyi Hivatal</p>
--

<p>RENDVÉDELME Igazságsügyi szakértői intézetek Közbiztonság Rendőrség Büntetőeljárás Büntetés-végrehajtás Polgári védelem Idegenrendészet Bevándorlási és Állampolgársági hivatal Rendőrségi Főiskola</p> <p>KATASZTRÓFÁVÉDELME Katasztrófavédelem</p> <p>PIACFELÜGYELET Fogyasztóvédelem Gazdasági Versenyhivatal Szabadalmak Szabványok Kereskedelmi engedélyezés Földhivatalok PSZAF Egészségbiztosítási felügyelet Elemiszerbiztonság ÁNTSZ Országos Gyógyszerészeti Intézet</p> <p>KUTATÁS, FEJLESZTÉS, INNOVÁCIÓ Alapkutatás Alkalmazott kutatás Akadémikusok juttatásai</p> <p>INFRASTRUKTÚRA- FEJLESZTÉS ÉS BERUHÁZÁSÖSZTÖNZÉS Infrastruktúra- fejlesztés Közlekedés Hírközlés és informatika Média támogatás Meteorológia Beruházás- ösztönzés Kis- és középvállalkozások ösztönzése</p> <p>KÖRNYEZETVÉDELME Hulladékgyűjtéskódolás Nukleáris hulladékkezelés Zajvédelem Vízvédelem</p>
--

<p>Levegővédelem Talajvédelem Aktív Klimapolitika Fenntartható közlekedés (BKVMÁV) Volán közüzemi(telej. kiadás) Fenntartható energiapolitika Alkalmazkodó Klimapolitika</p> <p>ENERGIA-POLITIKA Országos Atomenergiai Hivatal Bányászat</p> <p>REGIONÁLIS POLITIKA ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS Agrárteremtés Agrárpiac működésének elősegítése Agrártámogatások Turiztika</p> <p>FINANSZÍROZÁS Kp-1 kv. kamat. tokevisszatérülés, adósság- és követeleskez. klg. Az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások Magyar Államkincstár Adósszezés (APEH, VPOP) EU befizetés és nemzetközi tagdíjak Kezességek Adósságátvállalás Önkormányzatoknak normatív tám. formájában átengedett Sza</p> <p>SZOCIÁLIS BIZTONSÁG Öregügyi nyugdíj Hozzájáruló nyugdíj Pénzbeni ellátások Passzív kiadások Családtámogatások Jövőképítő és -kiegészítő szociális intézetek Szociális intézetek</p> <p>EGÉSZSÉGES ÉLET Gyógyszer támogatás Kábítószer fogyasztás megelőzése Egészségügyi ellátás Gyógyító-megelőző ellátás Mentőszolgálat Vértelítő szolgálat Katonai egészségügyi intézetek Egészségbiztosítási felügyelet Ivóvíz-ellátás</p>
--

PROGRAMREND – KIINDULÁSI ALAP A RENDSZER BEVEZETÉSÉRŐL SZÓLÓ TÁRGYALÁSOKHOZ

<p>Sport TUDÁS Közoktatás LAKÁSÜGY Közművek Wesselényi Miklós ár- és belvizvédelmi kártalanítási Alap kiadása Lakástámogatás ESÉLYEGYENLŐSÉG Nemzeti kisebbségek támogatása Rokkant nyugdíj Egyenlő bánásmód Gyermek- és ifjúsóvédelem Megváltozott munkaképességűek fogl. Társadalmi kirekesztés elleni védelem Fogyatékos ügy ORTT KULTÚRA, TERMÉSZET, SZABADIDŐ Civil kezdeményezések támogatása Civil szervezetek Társadalmi szerek támogatása Egyházak hitéleti tevékenységének támogatása Kulturális örökség Közgyűjtemények Alambiztonsági szolgálatok történelmi levéltára Nemzeti Kulturális Alap Közkelet, kulturális örökségfejlesztés Nki kulturális kapcsolatok Természeti örökség és biodiverzitás Nemzeti parkok és természetvédelem Aquatúra Művészet Művészeti intézmények Szabadidő MUNKAPIAC A foglalkoztatási kapacitás bővítése (munkakereslet) A hátrányos helyzetű / sérülékeny munkavállalói csoportok foglalkoztatásának szintre hozása Járulékkedvezmény a kisgyermek mellőli a munkapiac- ra visszatérőknek Járulékkedvezmény hosszú távú munkanélkülistől a munkapiacra a visszatérőknek</p>	<p>A nem vagy nehezen foglalkoztatott emberek foglalkoztatására irányuló beruházások támogatása Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése Megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatása Aktív munkaerő-piaci programok hátrányos helyzetű munkavállalók számára Közmunkaprogram A hosszú távú munkanélküliség visszavezetése a munkapiacra „Út a munkához” program Bányászok korengedményes nyugdíja, stb. Munkahelyek betámasztása a 2008-as gazdasági válság hatásainak mérséklésére Munkavállalás ösztönzése és támogatása (illeszkedés javítása) Az álláskeresők jövedelemptóllása Az álláskeresők hatékony tájékoztatása és segítése Integrált szociális és foglalkoztatási adatszáz létrehozása Munkaerőpiaci előrejelző és disszemináló rendszer létrehozása A munka világába be- és visszailleszkedés segítése (munkanélküliség, képzés, stb. programok) Nem-kormányzati szervezetek bekapcsolása a segítségnyújtásba Munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetek kapacitásának megerősítése „Út a munka világába” kiegészítő program ÁFSZ (FSZH+RMKK+hálózat) működésének Továbbképzés, szakképzés Regionális képző központok A szakképzés rendszerének reformja, relevanciájának javítása A felnőttkori szakmai képzések felülvizsgálata (támogatás, finanszírozás, érikelés) Regionális képzési hálózat szervezése az állami finanszírozású intézményekből Képzési programok indítása a gazdaság leggyorsabban fejlődő részére koncentráva Szakirányú ismeretek, továbbképzés lehetőségének biztosítása felső fok alatt Képzetlenek képzése, további (szakképzésre felkészítése Munkahelyi képzések támogatása</p>
---	--

<p>Felsőfokú szakképzés Hiányszakmák oktatása felsőfokú szakképzés keretében Az egész életen át tartó tanulás (EETT) támogatása Közművelődési intézmények támogatása az EETT keretében Egységes pályakövetési rendszer Felsőoktatási pályakövetési rendszer kialakítása Középiskolai pályakövetési rendszer kialakítása Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet Betegadás a munkapiacra Egyenlő Bánásmód Hivatal Megváltozott munkaképességűek rehabilitációja Megváltozott munkaképességűek járadéka Rehabilitációs célú munkahelyteremtés támogatása Iskolarendszerből lemorzsolódottak integrációja Képzésbe ágyazott foglalkoztatás Rugalmas és biztonság erősítése Munkavállalók jogi védelmének fokozása (munkaadókuk bizonytalansága esetén is) Jogorvoslati lehetőségek megerősítése, különösen a díszkriminalit csoportok esetében A rugalmas foglalkoztatás lehetőségének bővítése a MI-e felülvizsgálatával és átalakításával Altipikus foglalkoztatási formák elterjesztése a közszolgáltatásban Rész munkaidős foglalkoztatási lehetőség a gyedről/gyesről visszatérőknek Atipikus foglalkoztatási formák támogatása A foglalkoztatás terhértétele A munkahelyi egészség és biztonság, valamint a munkaügyi ell. fejlesztése a fogl. kiterjesztéséért Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Partnerség és párbeszéd Országos Erőkegyeztető Tanács Partnerség és párbeszéd erősítése Társadalmi párbeszéd programok <i>Meg kell bontani</i> Uniói fejlesztések Önkormányzatoknak adott célzott támogatások</p>

PÉLDÁK LEHETSÉGES NEMZETI INDIKÁTOROKRA

	Indikátor	Mérést végző szervezet	
Gazdasági aktivitás	GDP	KSH	
	Háztartások egy főre jutó fogyasztása	KSH	
	A nemzetgazdasági beruházások értéke	KSH	
	Euróhozamok (német állampapír hozama) feletti kamatfelár	tőkepiac, ÁKK	
	Ország kockázati besorolása	nemzetközi hitelminősítők	
	Munkanélküliségi ráta	KSH	
	Hosszú távú munkanélküliség	KSH	
	Fiatalok munkanélkülisége	KSH	
	Foglalkoztatottak aránya	KSH	
	ONYP-járadékfizetők aránya	ONYP	
Fenntartható fejlődés	Energiaintenzitás (=Energiafelhasználás/GDP)	KSH	
	Légszennyező anyagok kibocsátása	KSH	
	Veszélyes hulladék mennyisége	KSH	
	A levegő kén-dioxiddal, nitrogén-dioxiddal, üledék porral, szén-monoxiddal, ózonnal való szennyezettsége	KSH	
	Jó egészségi állapotú faállománnyal borított erdőterület nagysága	KSH	
	Egy főre jutó vízfelhasználás	KSH	
	Természetes vizeink vízminőségi mutatói	Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek	
	Teljes termékenységi mutató	KSH	
	Biztonság	Ismertté vált közvédelmi bűncselekmények száma	KSH
		A földértett bűncselekmények aránya	KSH
Személy sérülések közötti balesetek száma		KSH	
Egészséges és teljes élet	Születéskor várható átlagos élettartam	KSH	
	Egészséggel korrigált születéskor várható élettartam	WHO	
	Megkérdezés: Összességében Ön nagyon elégedett, inkább elégedett, nem nagyon elégedett vagy egyáltalán nem elégedett az életével?	Eurobarometer	
	Ezer lakosra eső öngyilkosságok száma	KSH	
	Egyes régiókban az ivóvíz klorid, vas, nitrát, mangán, nitrit, ammónium, arzén, higany, kadmium, nikkel, ólom, króm ... koncentrációja	Vízművek	
	PISA	OECD	
	Politikai berendezkedés	Demokráciaindex	Economist Intelligence Unit
Korrupciós index		Transparency International	
Megkérdezés: Mennyire bízik Ön a következő intézményekben: parlament, kormány, szakszervezetek, politikai pártok, hadsereg, igazságszolgáltatás/magyar jogrendszer, rendőrség, sajtó?		Eurobarometer	
Társadalmi szolidaritás		Gini-index	KSH alapján
	A legfelső és a legalsó decilisek jövedelmátlagának aránya	KSH, Társi	
	Szegénységi ráták a gyermekek között	KSH, Társi	
	Anyagi depriváció objektív mutatói: alapvető szükségletek kielégítésének korlátozottsága = „megélhetési szegénység”, alapvető fogyasztási cikkekkel nem rendelkező háztartásokban élők aránya = „komfort szegénység”, rossz lakáskörülmények között élők aránya = „lakás szegénység”	KSH, Társi	
	Munka nélkül maradt háztartásokban élők aránya	KSH, Társi	

A PROGRAM-HIERARCHIA SZINTJEINEK JELLEMZÉSE

	főprogram	program	alprogram	tevékenység
célirányok stabilitása	állandó			véges
felosztás stabilitása	törvény rögzíti			változhat
időtartam	állandó (határozatlan idejű)			véges (határozott idejű)
döntéshozói szint	parlament			kormány/miniszter
prezentációs szint	költségvetési törvény		kormányrendelet	miniszteri rendelet
indikátor típusa	outcome (kimenetel)			output (kibocsátás)
felelős típusa	több miniszter	egy miniszter	szakállamtitkár, kormánybiztos, főosztályvezető	
jelenthet-e egyetlen intézményt	nem		igen	

AZ ÚJ KÖLTSÉGVETÉSI PREZENTÁCIÓ TARTALOMJEGYZÉKE

KÖZLÖNY	
1. kötet	
	<i>Normaszöveg</i>
1	A programokra vonatkozó eseti szabályok
1a	Új véges törvényi alprogramok (pl. nagyberuházás)
1b	Nagy összegű, tárgyévén túli kötelezettségvállalási felhatalmazások
1c	A parlamenti képviselők egyéb kifejezett igényei
2	A programon kívüli kiadások eseti szabályai
3	Egyéb
	<i>Törvényi mellékletek</i>
1	Az Állam programszemléletű költségvetése
2	Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó programegységek részletes költségvetése (célorientáltan, programonként)
1a	Politikai élet
1b	Parlamentari ellenőrzés
3	Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, de programon kívüli kiadások részletes felosztása
3a	Az önkormányzati törvényben előírt támogatások felosztása
3b	Nemzeti kisebbségek támogatása
4	Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetek részletes költségvetése (erőforrásorientáltan, szervezetenként)
4a	Az Országgyűlés Hivatala
4b	ORTT
TÁJÉKOZTATÓ MELLÉKLETEK	
2. kötet (teljesítmény-információk)	
	<i>Szöveges indokolás</i>
	<i>A programok és törvényi alprogramok főbb jellemzői (cél, indikátorok, felelős, főbb tartalmi elemek)</i>
3. kötet (számszaki megalapozás)	
	<i>Tájékoztató mellékletek</i>
1	Feltételezések
1a	Makrogazdasági feltételezések
1b	Technikai kivettítés (legalább 5 év)
1c	A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok folyó évi, adózás utáni várható eredménye (társaságonként)
1d	A maradványok várható alakulása
1e	Magyarország és az EU pénzügyi kapcsolatainak várható alakulása
2	Közgazdasági mérlegek
2a	Az Állam közgazdasági mérlege
2b	A Központi alrendszerbe tartozó szervezetek közgazdasági mérlege
2c	A Központi alrendszer közgazdasági mérlege
2d	Az Önkormányzati alrendszer közgazdasági mérlege
2e	Az Államháztartás közgazdasági mérlege
3	Az alapszerűen finanszírozott állami feladatok pénzforgalmi kimutatásai
3a	Az állami nyugdíjalap tárgyévi pénzforgalmi bevételei és kiadásai
3b	Az állami egészségügyi alap tárgyévi pénzforgalmi bevételei és kiadásai
3c	A Munkaerőpiaci alap tárgyévi pénzforgalmi bevételei és kiadásai
4	Az alapszerűen finanszírozott állami feladatok aktuáriusi kimutatásai
4a	Az állami nyugdíjalap aktuáriusi mérlege
4b	Az állami egészségügyi alap aktuáriusi mérlege
4c	A Munkaerőpiaci alap aktuáriusi mérlege
5	Az Államadósság várható alakulása
6	Költségvetési kockázat-elemzés
6a	Érzékenységi vizsgálatok
6b	Garanciák keretkihasználtsága és kockázati értéke
7	Eszköz-forrás mérlegek (csak zárszámadáskor)
8a	Az Állam eszköz-forrás mérlege
8b	A Központi alrendszer eszköz-forrás mérlege
4. kötet	
	<i>A költségvetési törvény végrehajtási kormányrendeletének tervezete</i>
1	A Kormány hatáskörébe tartozó programegységek részletes költségvetése (célorientáltan, programegységenként)
2	A Kormány hatáskörébe tartozó, de programon kívüli kiadások részletes felosztása
3	A Kormány hatáskörébe tartozó szervezetek részletes költségvetése (erőforrásorientáltan, szervezetenként)
3a	Nemzeti Hírközlési Hatóság
3b	Országos Atomenergia Hivatal
4	Tárgyévén túli kötelezettségvállalási keretek
5. kötet	
	<i>Programokra vonatkozó részletes információk</i>

Lóránt Zoltán

Utak és tévutak – tények, adatok a helyi önkormányzati gazdálkodásról

A helyi önkormányzati gazdaság – nemzetgazdasági és állambáztartáson belüli – jelentőségét nem pusztán a 11 ezer milliárd forint érték feletti vagyion tömege és a – napjainkra már – 3600 milliárd forint éves kiadása és bevétele reprezentálja, hanem elsősorban az általa ellátott közszolgáltatások volumene. Csak a legfontosabb humán szolgáltatásokat kiemelve: a közel 12 500 költségvetési szervezetben (amelynek fele részben önálló gazdálkodású) mintegy 4 ezer óvodában ellátott 330 ezer gyermekről, 3 ezer általános iskolában oktatót 790 ezer tanulóval, közel 2 ezer gimnázium, szakközépiskola, illetve szakmunkásképző iskolába járó 500 ezer diák ellátásáról, valamint 45 ezer kórházi ágy, 30 ezer szociális otthoni férőhely működtetéséről kell gondoskodni. Emellett 166 ezer km úthálózat (ebből 31 ezer km belterületi út), 25 ezer hektár zöldterület, 3300 köztemető fenntartását, 65 ezer kilométer vízvezeték-hálózattal napi több millió köbméter vízmennyiség és szennyvízelvezetés-tisztítás közvetett szolgáltatását és több százmillió köbméter hulladék elhelyezését szolgáló lerakóhelyek üzemeltetését és más kommunális szolgáltatásokat is biztosítani kell. Az állampolgárok az önkormányzatokon, illetve hatósági (építésügyi, adóhatósági, gyámügyi stb.) ügyek intézése során napi kapcsolatba kerülnek a szolgáltató állam képviselőjében eljáró helyi önkormányzatokkal. Úgy is mondhatnánk, hogy a

helyi önkormányzati gazdálkodás az életviteliünk része, amely „a bölcsőtől a sírig” kíséri bennünket.

Cikkemben az önkormányzati gazdálkodás helyzetét – alapvetően az Állami Számvevőszék (ÁSZ) tapasztalataira építve – elemzem, süllyal a következő három kérdéskörben:

- a helyi önkormányzati rendszer jellemzői,
- a helyi önkormányzatok feladat- és forrás-szabályozása,
- az önkormányzati vagyongazdálkodás.

Végül – részletesebb összegezés helyett – felvázolom, miért tartom megkerülhetetlenül szükségesnek az önkormányzati – strukturális – reform elindítását és következetes végigvitelét.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER NÉHÁNY FŐBB JELLEMZŐJE

A tanácsrendszer önkormányzati típusú átalakításának gondolata a múlt század '80-as évtizedében már hangsúlyosan merült fel. A rendszerváltással az Alkotmány a helyi önkormányzatokat a választópolgárok közössége jogaként határozta meg, mindenekelőtt a demokráciát és az autonómiát állítva fókuszpontba, ám a törvényi szintű szabályozás nem szabta meg közelebbről a helyi hatalomgyakorlás részletesebb feltételeit és eljárási kereteit. A „kétharmados”

önkormányzati törvény alkotmányos jellegű norma, ami nemcsak stabilitást, hanem ugyanakkor a törvény megváltoztatásának nehézségeit, korlátait is jelenti. Ez érezteti is hatását, például abban, hogy a korábbi tanácsok helyett valamennyi településen létrejött *helyi önkormányzatok rendszere kezdetektől magában hordozott több – azóta sem kiküszöbölt – ellentmondást* (például az elaprózott településszerkezet és a differenciálatlan, széles feladatrendszer, a döntési autonómia és a gazdasági, pénzügyi feltételek korlátozottsága között), *amelyek a későbbiekben működési zavarokhoz vezettek*. Külön törvény rendelkezett a fővárosról, amely önálló kerületek független egymásmellettsége, és melléjük rendelt a törvény egy fővárosi önkormányzatot, folyamatos hatásköri vitákat okozva. A főváros 1994-ben hatásköri megerősítést kapott, de a rendszer lényege érintetlen maradt.

Az 1. táblázatból is látható, hogy elaprózott a magyar önkormányzati rendszer. Álláspontom szerint nem az a kiinduló kérdés, hogy sok vagy kevés a helyi önkormányzatok száma. Az önkormányzatiság elvéből az következne, hogy a települések maguk döntsék el, mikor és milyen feltételekkel gyakorolják a helyi közhatalmat, ideértve a polgármester munkajogi alkalmazásának kérdését, valamint a képviselő-testületi tagok tiszteletdíját és költségtérítését (más kérdés, hogy ezt a központi kormányzat „felülről” pénzügyi eszközeivel segíti vagy nem). Ugyan-

akkor „gazdálkodásilag” fontos kiemelni, hogy költségvetési és pénzügyi szempontból *az önkormányzatok alig 10 százaléka jelent az államháztartásra érdemi pénzügyi kockázatot*: praktikusán ez a fővárosi, fővárosi kerületi, megyei, megyei jogú és városi önkormányzatokat jelenti, e körben gazdálkodnak az éves költségvetési előirányzat és az önkormányzati vagyon 75–85 százalékaival. Ebből természetesen következik, hogy a helyi önkormányzatok többsége legfeljebb egy-két intézményt működtet és feladata szinte az alapvető közszolgáltatásokra korlátozódik.

Az önkormányzati törvény (ötv) a településekre koncentrálnak alakította ki a tanácsrendszert felváltó helyi hatalomgyakorlás új, széles körű önállósággal rendelkező formáit. Ez új problémákat vetett fel az önkormányzati rendszer területi szintjeivel, a helyi feladatellátással, finanszírozással és a központi közigazgatás területi szerkezetével kapcsolatban. Az európai önkormányzati rendszerekkel összehasonlítva a magyar modell – leegyszerűsítve – az észak-európai (széles körű feladat- és hatáskörrel bíró, de területileg koncentrált) és a dél-európai (viszonylag nagyszámú önkormányzat, szintenként eltérő feladat- és hatáskörrel, kötelező társulásokkal) modell sajátos jegyeit egyaránt magán viseli. Az egyes EU-tagállamok helyi önkormányzatai között azonban mind a bevételi forrásoknak az államháztartás rendszerében, mind az egyes finanszírozási megoldások egymáshoz viszonyí-

1. táblázat

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖZIGAZGATÁSI RANG SZERINTI MEGOSZLÁSA

Főváros/megye	Fővárosi kerület	Magyei jogú város	Város	Nagyközség, község	Összesen
20	23	23	282*	2 846**	3 194
* ebből: 10 000 fő feletti	118	** ebből: 10 000 fő feletti	2		
5 000–10 000 fő közötti	103	5 000–10 000 fő közötti	42		
5 000 fő alatti	61	2 000–5 000 fő közötti	625		
		1 000–2 000 fő közötti	477		
		500–1 000 fő közötti	668		
		200–500 fő közötti	698		
		200 fő alatti	334		

Forrás: MÁK, KSH

tott súlyának, arányának tekintetében jelentőségek az eltérések.

A FELADAT- ÉS HATÁSKÖR ELLENTMONDÁSAI

A települések magas fokú önállóságának megfelelően 1990 után az új rendszerben *az önkormányzatok feladata lett a helyi közszolgáltatások üzemeltetése vagy az arról történő gondoskodás.* A kötelező önkormányzati feladatokat az önkormányzati törvény keret jelleggel, míg az ágazati, szakmai törvények, jogszabályok részleteiben tartalmazzák. Az önkormányzatok el láthatják ezeket a feladatokat közvetlenül a hivatalban, önkormányzati intézményeken és saját tulajdonú cégeiken keresztül, tehát önállóan vagy más önkormányzattal kötött társulások, vagy szolgáltatási szerződés útján, amelyet megköthetnek civil szervezetekkel, egyházakkal vagy éppen vállalkozásokkal. A központi szakmai előírások általában jogszabályokban meghatározott mennyiségi és minőségi kritériumok formájában jelennek meg. Ezek a szabályok egyúttal jelentős mértékben befolyásolják a szolgáltatások ellátásának költségeit. E feltételeket tekinthetnénk a feladatellátás nemzeti minimumának. Ebben az esetben már csak az lenne a kérdés, milyen mértékű legyen a kormányzati hozzájárulás. Sokszor az ágazati lobbierdekeknek megfelelően magas szakmai elvárásokat fogalmaznak meg ezekben a törvényekben, hogy ezáltal a jövőbeni beruházási igényeket is generálják, ami ha sikerül is, az üzemeltetési, fenntartási többletköltségek vállalásával ismételt pénzügyi feszültséget indukál az önkormányzatok többségénél.

Az elaprózott településszerkezetből adódó hátrányok megszüntetésére, *a települések teljesítőképessége és a széles körű feladat- és hatáskör közötti ellentmondás ellensúlyozására létrehozott önkéntes társulás intézménye* – bár a jogi lehetőség folyamatosan rendelkezésre állt –

nem eredményezett mélyreható változásokat. A közös feladatellátást és a hatékonyság növelését ösztönző körjegyzőségek központi pénzügyi támogatása 1990 óta létezik. Összege folyamatosan emelkedett, 2009-ben meghaladta a 6 milliárd forintot. A körjegyzőségek számának növekedése ellenére *az 1000 fő lakosságszám alatti önkormányzatok közel egyharmada körjegyzőségen kívül működik.* Mái is tisztázatlan a körjegyzőség jogszabályi fogalma! Kidolgozatlan a szakmai követelményrendszer is, ami biztosíthatná, hogy csak a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő körjegyzőség kapjon központi támogatást. Ez a helyzet nem kedvezett az együttműködési készség kibontakozásának, s a társulások forma nem vált jellemzővé. A társulások száma a városok és a vonzáskörzetükhöz tartozó községek között a jelentősebb pénzügyi erőforrást igénylő intézményi feladatok ellátásában is alacsony volt.

Az 1996-ban életbe lépett területfejlesztési törvény, amellet, hogy elválasztotta a területfejlesztést és településfejlesztést, területi közigazgatást, „új” szinteket hozott létre: *megjelent a regionális és a kistérségi szint.* A területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása tovább erősítette a regionális és kistérségi szinteket, ugyanakkor a megyei szintet is, hiszen a területfejlesztésben a megyei önkormányzatok hivatalai új feladatokat kaptak. A kistérségi megbízotti rendszer létrejöttével e szinten is megjelentek a központi kormányzat képviselői, elosztó és ellenőrző szervei. Ezek az intézkedések, jogszabályok bizonyos értelemben a területi közigazgatás új rendszerét készítették elő, ahol a központi kormányzat az uniós csatlakozással összhangban feladatokat ad át a regionális szintnek, és a település helyét is a kistérségi szinten szerveződő ellátás veheti át. Ez utóbbi végső soron a települési autonómia csökkenésével is együtt jár(na), az ez irányú markánsabb elmozdulás azonban az adott politikai közhangulatban nem következhetett be.

Magyarország Európai Unióhoz csatlakozásának előkészítése keretében létre kellett hozni olyan területbeosztási rendszert, amely felépítésében megfelel az unió statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájáról szóló közösségi rendelet szerinti NUTS-rendszer követelményeinek. Ennek második szintje a fejlesztési források szempontjából kiemelkedő fontosságú 7 tervezési-statisztikai régió. Mindez a gyakorlatban nem valósult meg.

A közigazgatási reformra vonatkozó dokumentumok 2003 első felében nyilvános vitára kerültek. Tartalmilag egyidejűleg tükrözték a közeli uniós csatlakozásból eredő szükségleteket (mint például a támogatásoknak megfelelő közigazgatási szintek kialakítása és megfelelő saját erő biztosítása), a települési autonómia csorbíthatatlanságát és a hatékony közigazgatás, feladatellátás megteremtésének igényét (a feladatok szempontjából az optimális szint keresését). A dokumentumok gyakorlatilag a korábbi kormányhatározatok nyomán megindult munka szellemiségének feleltek meg, a határozatokban foglaltak továbbvitelét célozták. Mindemellett a probléma súlyosságának és a reform szükségességének felismerése sem vitte sikerre a programot. A politikusok nyilvános szembenállása megakadályozta a kétharmados törvények elfogadását.

A két preferált szint, a régiók és a kistérségek fejlesztéspolitikában betöltött szerepe fajsúlyossá vált. A kormányzat az elmúlt években egyre nagyobb források biztosításával igyekezett a helyhatóságok kistérségi integrációját elősegíteni. Ezt jogszabály-változtatások is szolgálták. A közszolgáltatások modern, európai szinten történő ellátása nem engedi meg, hogy a több mint háromezer önkormányzat külön szervezze meg közfeladat-ellátását. Kétségek főként az önkormányzati integráció szélességében és mélységében, elsősorban az üzemméret vonatkozásában akadtak. Pénzügyi ösztönzők hatására, forráselosztó módszerekkel elvben egy működő kistérségi rendszer alakult ki

2005. évben. Kezdetben az önkormányzatok nagy része nem támogatta a társulásokba tömörülést. A pénzügyi kényszer és a törvényi szabályozás hatására azonban a többcélú kistérségi társulások rendszere országos lefedettségűvé vált.

A kialakított kistérségi rendszer a kormányzat közigazgatás-szervezési célkitűzéseire igazodott, mégis kérdéses, hogy a területfejlesztés, valamint a közfeladat-ellátás tekintetében megfelelő-e, fenntartható-e a jelenlegi struktúra. Egyrészt a rendszer túl heterogén (a település-szerkezet változatossága folyamán vannak olyan kistérségek, amelyekbe csupán néhány település tartozik, de a Dél-Dunántúlon nem ritka a 30–50 településből álló kistérség). Ezért – a kormányzati célokkal és törekvésekkel éppen ellentétesen – nehezen szabályozható egységesen. Másrészt az önkormányzati érdekeket sokkal jobban reprezentálja és az együttműködést is megkönnyíti, ha csupán néhány település szerveződik egy-egy közfeladat hatékonyabb megszervezésére, illetve ellátására. Ezek az úgynevezett mikrotérségi együttműködések jelenthetik a valódi, partnerségre épülő és tényleges települési kooperációhoz és önkormányzati integrációhoz vezető kiutat. A mikrotérségi együttműködés ugyanis sokkal inkább figyelembe tudja venni a reális igényeket, a helyi gazdasági és társadalmi viszonyokat és cselekvési lehetőségeket, mint a „felülről” kialakított kistérségi struktúra.

Bár a helyi hatáskörök rendezése égető kérdés, a megoldás évek óta húzódik. A probléma elsősorban az, hogy egyszerre érvényesül az éves költségvetések keretében biztosított támogatásokban a kistérségi szolgáltatások fenntartásának és a hatékony feladatellátás érdekeinek képviselése. Ezek azonban egymást kioltó, egymásnak ellentmondó szándékok.

2002-től már a nyilvánosság előtt folytatódott a közigazgatási és finanszírozási reform vitája. A 2003-ban megszületett reformtervezetek (BM IDEA Munkacsoport) egyaránt javaslatot tettek a

szolgáltatások új, hatékonyabb ellátást biztosító szintre helyezésére és a (kötelező) önkormányzati integrációkon keresztüli ellátásra. A nem támogatott, illetve nagy volumenű beruházások üzemeltetésére, fenntartására egy kisebb település képtelen, ugyanakkor amennyiben ezt központi támogatásokból mégis megteszi (teheti), valószínűleg a legtöbb esetben pazarlás történik. A jelenlegi rendszer nyújtotta megoldás a települések társulásaiban megvalósuló beruházások, a közösen üzemeltetett szolgáltatások rendszere.

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HELYI SZINTJÉNEK PÉNZÜGYI-JOGI KAPCSOLATAI

Az önkormányzatok az államháztartás egyik alrendszereként működnek. Költségvetésük is az államháztartás része, ahhoz teljes pénzforralmával kapcsolódik. Az önkormányzati költségvetés az állami költségvetéstől elkülönül, ugyanakkor ahhoz az állami támogatásokkal és más költségvetési kapcsolatokkal kötődik.

Az államháztartási mérleghez a helyi önkormányzatok bevételei bruttó módon kapcsolódnak, vagyis az államháztartási mérleg bevételi oldala tartalmazza a helyi önkormányzatok valamennyi bevételi forrását, ugyanakkor az államháztartási mérleg kiadásai tartalmazzák a helyi önkormányzatok valamennyi kiadását. Természetesen mindez így halmazott (bruttó) mérleget jelent. Az úgynevezett konszolidált államháztartási mérleg kiszűri az egyes alrendszerek közötti pénzmozgást.

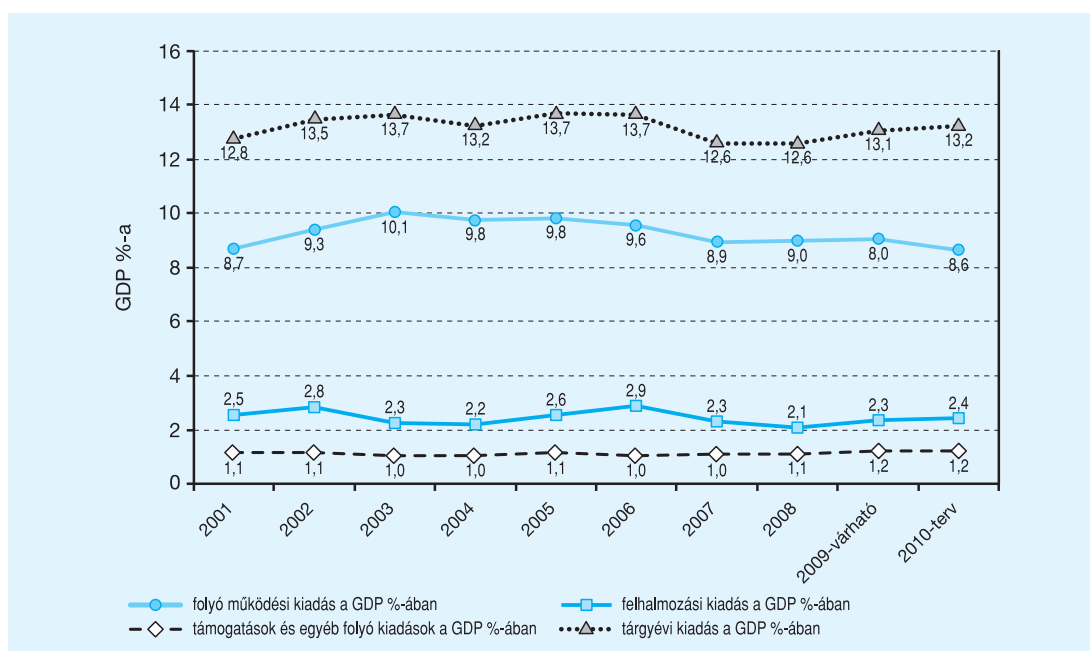
A helyi önkormányzatoknak a nemzetgazdaságban, a társadalomban (az államháztartásban) betöltött súlyát mutatja, hogy a GDP-ből 11–13 százalékkal, az államháztartás összes kiadásából közel 25 százalékkal részesedtek az elmúlt években.

Az önkormányzatok tárgyévi kiadásainak GDP-hez viszonyított arányát mutatja be az 1. ábra diagramja.

Az államháztartás helyi szintjét, az önkormányzati alrendszerét 2009-ben 3194 helyi önkormányzat, 173 kistérségi társulás és a közel 12

1. ábra

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KIADÁSAI A GDP SZÁZALÉKÁBAN 2001–2010 KÖZÖTT



500 költségvetési intézmény alkotta. A helyi önkormányzatok könyvviteli mérlegben kimutatott vagyona 2001–2009 között 3257 milliárd forintról 11 269 milliárd forintra nőtt. Az önkormányzatok 2009-ben mintegy 3600 milliárd forint tárgyévi bevétellel gazdálkodtak. A feladatok ellátásában nagyságrendileg 40 ezer köztisztviselő és 360 ezer teljes munkaidőben foglalkoztatott közalkalmazott vett részt. (Lásd 2. ábra)

Az önkormányzati bevételek között változatlanul meghatározó a központi költségvetésből származó támogatások és hozzájárulások és az szja-ból történő átcsoportosítás. A közel húszéves időszak alatt a központi költségvetési juttatások mértéke, aránya folyamatosan csökkent, míg az úgynevezett működési és saját bevételi elvárások nőttek.

A helyi önkormányzati rendszer strukturális gondjai nem az önkormányzatok nagy számából, hanem a differenciálatlan feladat- és hatáskör telepítésből és a rendszer egyes elemeinek összehangolatlanságából adódnak.

Miután nem sikerült kötelező feladatellátási rendszerrel megszervezni a kistérségek hálózatát, a jelenlegi ösztönző rendszer továbbfejlesztése indokolt. A központi támogatások, ösztönzők

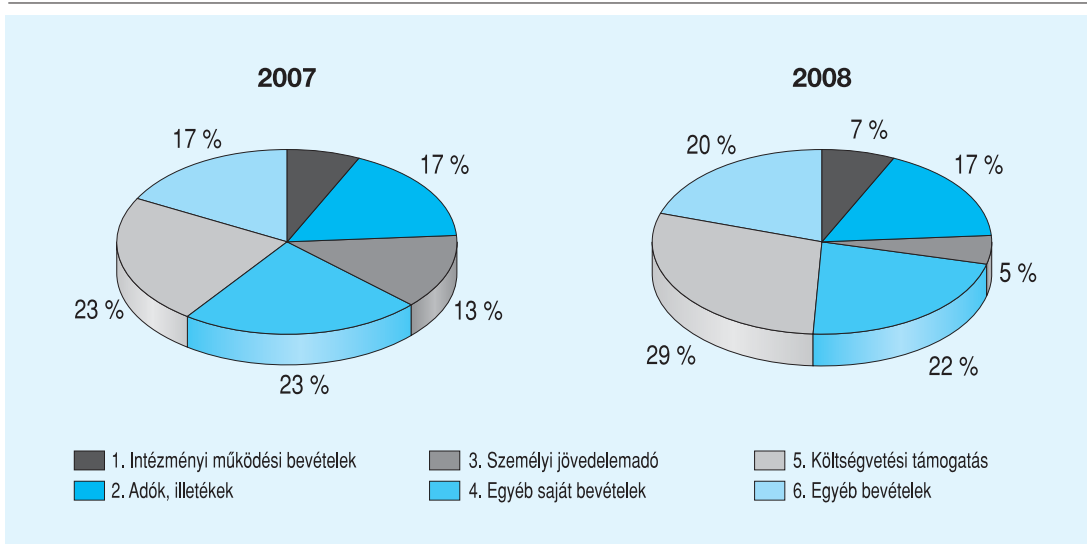
2004 óta jelentősen emelkedtek. 2009-ben csupán a kistérségeknek szánt normatív, kötött felhasználású támogatás mértéke elérte 31 milliárd forintot. Továbbá az európai uniós, valamint a hazai fejlesztési célú támogatások esetében egyre jellemzőbb, hogy a pályázatok elbírálása során előnyt élveznek a társulások fejlesztési elképzelései. A kormányzat tehát az ösztönző támogatásokon túl is pozitívan diszkriminálja az önkormányzati együttműködések.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS FORRÁSSZABÁLYOZÁSA

A helyi önkormányzatok szervezeti struktúrájában az önkormányzati törvény elfogadása óta nem történt alapvető változás. A települési infrastruktúra fejlesztésében, a közszolgáltatások szervezésében számottevő sikereket elérő helyi önkormányzatok feladatai az elmúlt évtizedben a különböző ágazati törvényekben megfogalmazott előírásokkal bővültek, ugyanakkor e többletfeladatokat a központi költségvetés nem, vagy csak részben finanszírozta meg.

2. ábra

AZ ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELEINEK MEGOSZLÁSA



Az önkormányzati forrásszabályozás rendszerében sem hoztak változást az utóbbi évek. Változatlanul gyakorlat, hogy az önkormányzatok számára előírt új feladatok ellátásához a költségvetés nem biztosít megfelelő forrásokat. Az egyes támogatási, normatív hozzájárulási jogcímek megszüntetése, összevonása – az önkormányzatok mozgásterének bővítése szándékával – inkább technikai jellegű volt. Az önkormányzati feladat- és hatáskör, a finanszírozási rendszer átfogó felülvizsgálatának hiányában a különböző önkormányzati szintek költségvetési kockázatai továbbra is jellemzőek.

Az önkormányzatok közel egyharmadának költségvetése évek óta forráshiányos. Az önkormányzatok a jelentős közpénz és közvagyon sokirányú felhasználásáról, hasznosításáról jelenleg is átfogó feladat-, hatáskör és forrásszabályozás megújítása nélkül gondoskodnak.

Az ágazatok a közszolgáltatások elvárt minőségének biztosítását különböző szakmai előírások, követelmények (például minimumkövetelmények, működési engedélyezési előírások) meghatározásával kívánják elérni, amelyek pénzügyi feltételeit – konkrét adatokkal alá nem támasztott módon – az önkormányzati forrásszabályozás keretén belül közvetve és nem teljes körűen biztosítják. Ezzel függ össze, hogy az ágazatok a kötelező önkormányzati felada-

tokhoz az éves költségvetésben meghatározott normatív hozzájárulás-igénylési jogcímek számát folyamatosan emelték. Eközben a normatív hozzájárulás nominális összege összességében csak a központi költségvetés általános helyzetének függvényében tartalmazott többletforrást, azaz több jogcím között került a makroszinten rendelkezésre álló keret felosztásra. Az ágazati érdekek védelme érdekében bevezetett számos, felhasználási kööttséggel járó támogatás eredményeként az önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatában az igénylési jogcímek száma 200 felettivé nőtt, amelyek működtetése az évente változó szabályok miatt bürokratikus, az alkalmazásuk és ellenőrzésük is többletköltséggel jár. (Lásd 2. táblázat)

Példaként emelhető ki, hogy az önkormányzatok közoktatási célú feladatainak finanszírozása 2007-től új alapokra helyeződött, miszerint nem költségvetési éven belül, hanem tanévre garantált a normatívák igénylési feltételrendszere és a hozzájuk rendelt fajlagos mérték. A közoktatási támogatások, hozzájárulások igénylésénél és az elszámolásnál 2007-től két év költségvetési törvényének előírásait kellett figyelembe venni, ami az elszámolási kódszámok további növekedését eredményezte. A többcélú kistérségi társulások ösztönző támogatását bonyolult szabályozási fel-

2. táblázat

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK NORMATÍV HOZZÁJÁRULÁSAI ÉS TÁMOGATÁSAI

Év	Normatív hozzájárulás		Normatív kötött támogatás	
	jogcímek száma	feldolgozási kódszám	jogcímek száma	feldolgozási kódszám
2003	28	105	14	25
2004	29	143	14	29
2005	31	131	10	14*
2006	24	158	9	11**
2007	17	228	8	10
2008	13	244	8	10
2009	13	278	8	10

* helyi önkormányzati tűzoltóságok támogatását 2005-től 1 kódon kell elszámolni, de igénylése továbbra is több kódon (-10-15) történik.

** a többcélú kistérségi társulás támogatását 2006-tól 1 kódon kell elszámolni, de igénylése sok kódon (-70) valósul meg.

Forrás: MÁK

tételek mellett nyújtotta a központi költségvetés. A közös feladatellátást szervező tevékenységével is biztosíthatta a többcélú kistérségi társulás, amelynek konkrét tartalmát nem szabályozták. A támogatás igénylése és elszámolása az ÖM által kidolgozott adatbázis rendszerben történt, amely terjedelmes és nehezen áttekinthető volt, számítási módszere a mutatószámok kerekítésére vonatkozó szabályok tekintetében nem volt összhangban a 2008. évi költségvetési törvény előírásaival.

A normatívák megszorodása adódott abból is, hogy az ágazati tárcák, érdekképviseltek „félítették” a feladatokat ellátó intézményeket a normatív hozzájárulások felhasználása tekintetében teljes önállósággal rendelkező önkormányzatoktól. Ez a gondolkodásmód a szabályozást a forrásorientációról inkább a feladat-, de még inkább az intézményfinanszírozás irányába vitte el. Az önkormányzati *forrásszabályozási és támogatási rendszer lényege a bevezetése óta nem változott*, erőteljes a jövedelemcentralizáció, ugyanakkor a feladat, hatáskör- és felelősség vonatkozásában pedig a decentralizáció jellemzi. *Az önkormányzati feladat- és hatáskörök kormányhatározatokban elrendelt felülvizsgálatára nem került sor az elmúlt években.*

A szakmai előírások a helyi önkormányzatok (pénzügyi) mozgásterét korlátozzák. Az önkormányzati rendszer nem tesz különbséget a települések feladatai között azok mérete vagy státusa szerint. Végül soron *a jogalkotás a helyi közösségekre bízta annak eldöntését, hogy képesek-e, akarnak-e egyes feladatokat ellátni.* Ez a szubszidiaritás elvének egyik legteljesebb megnyilvánulása. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy e közösségek, tekintettel az önkormányzati finanszírozási rendszer sajátosságaira (a jelentős kormányzati támogatásból eredően), nem saját maguk, hanem egy szélesebb közösség költségére vállalják a fajlagosan nagyobb terheket. A helyi döntéshozók nem a helyi lakosság pénzével gazdál-

kodnak. *Így csak a központi finanszírozásba beépített ösztönzők segíthetik a hatékonyabb feladatellátás kialakulását.* A folyamatos alulfinanszírozottság körülményei között az egyes intézmények (önkormányzatok) maguk is gyakran versengenek a lakosságért. Például jobb, differenciáltabb szolgáltatást nyújtanak (speciális oktatási formák az oktatási intézményekben), amellyel egy nagyobb, vonzóbb, hatékonyabban működő szolgáltatást képesek megvalósítani. Az is tény, hogy a szükségszerűen fennmaradó, arányában akár a költségek felét is kitevő önkormányzati hozzájárulás meghaladhatja a kisebb önkormányzatok teherbíró képességét. Az alapfokú oktatásban a csökkenő gyermeklétszám és a növekvő technikai szükségletek folytán nehéz kistéleplési keretek között ellátni a feladatot.

Az önkormányzatok forrásszabályozása – az éves költségvetési törvényben meghatározott mértékben – alapvetően két módon, az állami támogatásokon és hozzájárulásokon, valamint az átengedett személyi jövedelemadón (szja) keresztül történik. E források az államháztartás helyi szintjén a bevételek mintegy harmadát jelentik. A központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételek döntő többsége az önkormányzatokat alanyi jogon megillető támogatás, valamint a kötelezően ellátandó feladatok forrásául szolgáló hozzájárulás, normatív támogatás. Ezekon kívül jelentősek az egyéb működési, valamint a fejlesztési támogatások is: utóbbiak legfőbb forrása ma már az uniós támogatás. A támogatásokon és a hozzájárulásokon belül az önkormányzatok megalakulása óta *meghatározó a normatív támogatás*, amelyek kezdetben úgynevezett globális hozzájárulások voltak. Ezeket az önkormányzati törvényben meghatározott kötelező feladatokkal összefüggésben igen korán felváltották a feladatokhoz közvetlenebbül kapcsolódó normatívák. A jogcímeik növekedésében az önkormányzati törvény mellett az úgynevezett ágazati törvények játszottak jelentős szerepet.

A szociális törvény belépésekor, 1993-ban nemcsak a normatívák, hanem a szociális célú központosított előirányzatok száma is nőtt. A közoktatási, majd a kulturális törvények 1997. évi belépése tovább bonyolította a szabályozást. A normatívák 1995 óta a személyi jövedelemadókból finanszírozottakat is tartalmazzák. Az szja-átengedés mértéke 2000 óta nem változott (40 százalék), de változott a képződés helyén maradó összeg aránya, amely 2000–2002 között 5 százalék, majd a 2003–2007. évben 10 százalék, 2008–2009. években 8–8 százalék, a megyei önkormányzatok esetében a 2010. év még egy egy-szeri 8 milliárd forintot elvonást is jelent.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SAJÁT BEVÉTELEINEK ÉS HITELEINEK ALAKULÁSA

Az elmúlt két évtizedben a saját bevételek növekvő mértékben kerültek beszámításra az önkormányzati feladatellátás finanszírozásába. A központi költségvetésből származó önkormányzati bevételek (állami támogatás, hozzájárulás, az átengedett adók, az államháztartás más alrendszeritől működési célra átvett pénzeszközök) részaránya az 1993. évi 72,7 százalékról 2009. évre kétharmad alá csökkent, ezzel egyidejűleg a saját folyó bevételeké 18 százalékról közel egyharmadra nőtt. Ezen belül a helyi adók és az illetékek részaránya meghatározó, településtípusonként azonban ez jelentős eltéréseket mutat.

A saját bevételek növekvő bevonása a kötelező feladatok finanszírozásába, a változó feladatrendszer együtt járt az ágazati törvényekbe (közoktatási törvény stb.) korábban beépített finanszírozási garanciák felfüggesztésével, majd megszüntetésével. Makroszinten a központi költségvetési támogatások reálértéken csökkentek az elmúlt években, a saját bevételek, elsősorban a helyi iparüzési adó reálértéken emelkedtek. Ez azonban együtt járt az önkormányzatok pénzügyi helyzetének további differenciálódásával,

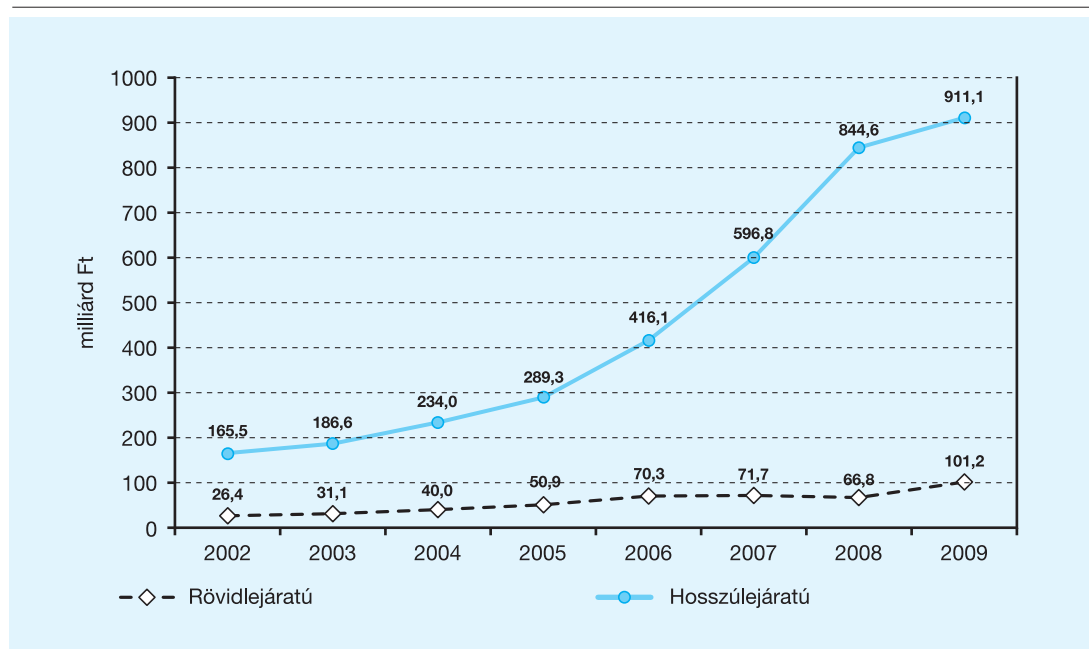
likviditási helyzetének romlásával. A jövedelmkülönbségek mérséklését szolgáló kiegyenlítő mechanizmus ellenére az önhibáján kívül hátrányos pénzügyi helyzetű önkormányzatok kiegészítő támogatása növekvő szerepet tölt be.

A 3. ábrából látható, hogy az önkormányzatok egyensúly-javítására tett intézkedések nem voltak eredményesek. Annak ellenére differenciáltan, de drasztikusan emelkedett ugyanis az önkormányzati hitel- és kötvényállomány, hogy az önkormányzatok többsége a költségvetés végrehajtása során növelte a terven felüli saját bevételeket, s a vagyoneértékesítésből is többletbevétel származott, emellett jelentős mértékben éltek a különféle támogatások és pályázatok révén megszerezhető többletforrásokkal, s – nem utolsó sorban – számos takarékosági intézkedést kezdeményeztek. Ez azzal is járt, hogy – általánosságban igaz – mind a feladatellátás színvonala, mind a tárgyi eszközállomány felújításában fokozatos visszalépés történt.

A kötvénykibocsátások pénzügyi-jogi következményei mind gazdasági, mind politikai kockázatokat hordoznak, ugyanis jellemző, hogy a kötvénykibocsátás 15–25 éves futamidőre és a tőketörlesztés megkezdéséhez meghatározott türelmi idő 1–10 év között változott. A költségvetési beszámolók szerint a 2005–2008. közötti években az önkormányzatok növekvő aránya egészítette ki kötvénykibocsátás útján bevételeit.

Kötvénykibocsátásra 2005-ben minimális mértékben került sor, míg 2006–2008 között elsősorban a megyei, megyei jogú városi, Budapest főváros kerületi, városi önkormányzatoknál történt – döntően fejlesztési és adósságrendezési célra – kötvénykibocsátás. A kötvénykibocsátás legkisebb összege 0,2 milliárd forint, legnagyobb összege 12 milliárd forint volt. A 2006–2008 közötti években az összes önkormányzat 6,9 százalékánál volt kötvénykibocsátásból elért bevétel, a megyei önkormányzatok 95 százalékánál, a megyei jogú városi és a Budapest fővárosi kerületi önkor-

**HOSSZÚ LEJÁRATÚ HITEL- ÉS KÖTVÉNYÁLLOMÁNY, VALAMINT
A RÖVID LEJÁRATÚ HITELÁLLOMÁNY**



Forrás: MÁK

mányzatok 56–56 százalékánál, valamint a városi önkormányzatok 46 százalékánál. Az ellenőrzött önkormányzatok többsége 2007–2008. évben devizaalapú, változó kamatozású kötvényt bocsátott ki.

Ennek következménye, hogy a hitelfelnevők még csak nem is a következő, hanem a későbbi ciklusok polgárainak pénzügyi mozgásterét szűkítik, kockázatos árfolyam- és változókammat-értékkel (ugyanis a kötvények kibocsátása többségében devizában történt).

Az önkormányzatok számára előírt többletjeladatok egy jelentős területe a szakmai minimumfeltételek bővítése, szigorítása, amelynek pénzügyi vonzata megfelelő felmérések hiányában nem számszerűsíthető. Az előírások szigorodása a közszolgáltatásokban a személyi és tárgyi feltételek teljesíthetősége szempontjából okozott nehézséget (például a kórházi osztályok jelentős része csupán ideiglenes működési

engedéllyel rendelkezik, ellátási érdekből kaptak az egészségügyi hatóságtól működési engedélyt). A szakmai követelmények teljesítését a költségvetési helyzettől függően különböző központi támogatások, pályázati források, az EU-s csatlakozást követően uniós források is segítették, azonban ezek szinte csak fejlesztési célokra használhatók fel, a működtetés, az eszközök pótlásának fedezete (amortizáció) nem biztosított a finanszírozás rendszerében.

Az elmúlt évtizedben gyakorlattá vált, hogy a közszféra kereseteinek növelését központi költségvetési támogatás csak részben vagy egyáltalán nem biztosította (például köztisztviselői körben), azt helyi szervezési intézkedésekből (más szóval létszámcsökkentésből) kellett fedezni. A 2003–2004. évi központi bérpolitikai intézkedések (közalkalmazotti és tisztviselői kört érintően) hatása állami támogatással alig 50 százalékkal lett elismerve (a többit az önkormányzatoknak kellett kigazdálkodni, en-

nek a következő évek költségvetésében is meghatározó kihatása lett). Minden egy százalékos központi béremelés az önkormányzatok egészénél évente közel 10 milliárd forint többletkiadást okozott. Közben az állami hozzájárulás nem tartalmazott fedezetet (dologi automatizmust) az energiahordozók áremelkedésének, az általános forgalmi adókulcs emelésének ellensúlyozására sem. *A feladatváltások* (feladatcsökkentés) *hatásával* (például pedagógusok óraszámának emelésével, az egészségügyi hozzájárulás csökkentésével, a 13. havi illetmény 2009. évi felfüggesztésével összefüggésben) *az önkormányzatok támogatását teljes egészében csökkentették, holott a finanszírozás vegyes rendszerében a költségvetési támogatás csupán a kötelező feladatok kiadásainak 50–70 százalékára nyújt fedezetet.*

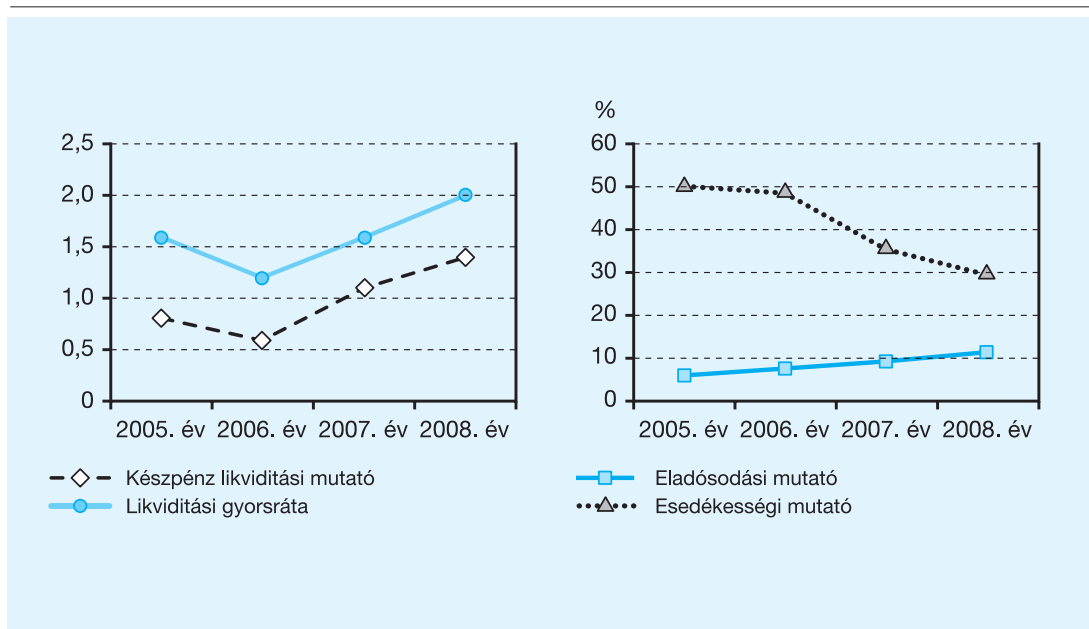
Mindez természetesen vezetett a helyi önkormányzati rendszer – differenciáltan jelentkező – likviditási problémáihoz, illetve a rendszer eladósodásához, amelyet a 4. ábra grafikonjai szemléltetnek.

A helyi önkormányzatok összesített adatai alapján számított eladósodási mutató¹ 2005–2008 közötti folyamatos emelkedése jelzi, hogy az összes forráson belül emelkedett a hosszú és rövid lejáratú kötelezettségek együttes aránya. Ugyanezen időszakban az összes fizetési kötelezettségen belül csökkent a rövid lejáratú kötelezettségek aránya a hosszú lejáratú kötelezettségek nagyobb arányú emelkedése hatására. Az eladósodás az önkormányzatok pénzügyi helyzetét hosszú távon kedvezőtlenül befolyásolja. A készpénz-likviditási mutató és likviditási gyorsráta 2005–2006 között csökkent, azonban a 2007–2008. évek végén mindkét mutató értéke növekedett az év utolsó hónapjaiban történt kötvénykibocsátásokból származó bevétel betétlekötése, illetve pénzeszközök közötti nyilvántartása hatására. A likviditási mutatók 2007–2008. év végi emelkedése azonban nem jelenti a fizetőképesség tartós, kedvező irányú változását. A kötvénykibocsátásból származó bevétel visszafizetési kötelezettsége ugyanis – az 1–10

4. ábra

FIZETŐKÉPESSÉGET ÉS ELADÓSODÁST JELZŐ MUTATÓK ALAKULÁSA

(országos adat)



éves türelmi idő lejártát követően – mint rövid lejáratú kötelezettség a tárgyévi fizetőképességet a korábbiakhoz viszonyítva csökkenteni fogja. A pénzügyi mutatók együttesen rámutatnak az önkormányzatok fokozódó eladósodására, a pénzügyi helyzet kedvezőtlen irányú változására.

Az önkormányzati rendszerben *nagyfokú a bizonytalanság a bevételek és a kiadások tervezése tekintetében* is. A bevételek tervezhetőségének hiányából eredő kockázatokat növelik a jelentősebb közszolgáltatást nyújtó önkormányzatoknál az előre nem látható feltételes kötelezettségvállalások a kiadási oldalon. Ez a kiszámíthatatlanság a szükséges szerkezeti változások helyett *a konfliktusokat megkerülő, a költségeket a jövőbe áthárító magatartásra, vagy esetenként nem kellően mérlegelt kockázatvállalásra ösztönzi a helyi döntéshozókat*. A költségvetési szabályok sem segítik elő a kockázatok ésszerű, indokolt keretek között tartását (kölcsonforrások nem csak fejlesztési célokra vehetők igénybe, az adósságállomány növelésének jelenleg inkább csak a bankok hitelkínálata szab határt stb.) és az sem, hogy a jelenlegi gazdasági környezetben akár az szja-, akár az iparűzésiadó-bevétel megnyugtatóan nem tervezhető!

A helyi önkormányzatok bevételi oldalon, éves szinten jelentősen függenek a központi költségvetéstől, aminek alakulása visszahat gazdálkodásukra. A 2010. évi költségvetési törvényjavaslat készítése során – ÁSZ szakértői számítás szerint – mintegy 100 milliárd nagyságrendű „lyuk” mutatkozik az egyenlegben. Ez, valamint a következő említett hatások eltérően érintik az egyes önkormányzati típusokat:

- a központi költségvetési (feladatszűkítéssel, forráscserével alá nem támasztott) támogatásvonás;
- elsősorban az áfaemelés hatása miatti infláció ellentételezésének elmaradása;
- a saját bevételek – ezen belül a gazdasági válság hatására, különösen az iparűzési

adó, az illetékek, esetenként a működési bevételek – várható visszaesése;

- a korábbi években, illetve a 2010. évben belépő fejlesztések „üzemeltetési” költségei és a PPP-konstrukcióból eredő többletköltségigény.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás

A vagyongazdálkodás tágan értelmezett témaköréhez tartozónak tekintem az önkormányzati feladatellátást tartósan biztosító befektetett eszközökön (ingatlanok, gépek, járművek stb.) kívül az önkormányzat vagyonára hatást gyakorló döntéseket, így a kötvénykibocsátást, illetve a rövid lejáratú értékpapír-vásárlásokat és a vagyonelemekkel összefüggő napi pénzgazdálkodást is. Több mint két évtizedes számvevői vizsgálati tapasztalatokra alapozva ezúttal a tárgyi eszközökre helyezem a hangsúlyt. (Lásd 3. táblázat)

A számvevőszéki vizsgálatok során kiemelten foglalkoztunk:

- *a helyi önkormányzati feladatok ellátásához szükséges beruházások megvalósításával, illetve a közbeszerzési eljárások lebonyolításával,*
- *az állami tulajdonban lévő egyes vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásának helyzetével,*
- *az önkormányzati vagyongazdálkodással, ezen belül a vagyonhasznosítási és vállalkozási tevékenységgel,*
- *a helyi önkormányzatok vagyonszerkezetével, kitérve változásának okaira és a nyilvántartási tevékenységre,*
- *az önkormányzati törzsvagyon forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes eszközeinek hasznosításával.*

Az önkormányzatoknál végzett helyszíni ellenőrzések során a polgármesteri hivatalok, valamint az önkormányzatok vagyongazdálkodá-

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖNYVVITELI MÉRLEG SZERINTI VAGYONA

(milliárd Ft)

Eszközök	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Immateriális javak	9	11	16	21	25	26	25
Tárgyi eszközök	4 350	6 833	7 021	7 238	7 576	7 688	7 803
Befektetett pénzügyi eszközök	564	566	575	556	558	557	592
Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	930	1 254	1 369	1 482	1 587	1 721	1 824
FORGÓESZKÖZÖK	570	571	610	564	554	632	855
ESZKÖZÖK ÖSSZESEN	6 423	9 235	9 618	9 861	10 300	10 624	11 099
KÖTELEZETTSÉGEK	490	518	589	697	925	1 088	1 395
SAJÁT VAGYON	5 933	8 717	9 029	9 164	9 375	9 536	9 704

Forrás: MÁK

si feladatainak lebonyolításában közvetlenül közreműködő egyéb szervezetek (kötségvetési intézmény, gazdasági társaság) számviteli nyilvántartásainak, ingatlankataszteri nyilvántartásának ellenőrzésén túlmenően megvizsgáltuk a költségvetési beszámolókat, a vagyongazdálkodási rendeleteket és a közgyűlések, képviselő-testületek tárggyal kapcsolatos előterjesztéseit, határozatait, rendeleteit is.

A helyi önkormányzati jogok – s ezen belül a tulajdonjog – a településen választójoggal rendelkező lakosok, választópolgárok közösségét illetik meg. A választópolgárok az önkormányzathoz való közösségi jogaikat az önkormányzati testületbe választott képviselőik útján, illetve a helyi népszavazáson való részvételükkel közvetlenül gyakorolják. Az önkormányzati tulajdon alanya valójában a település lakóinak közössége, amely azonban csak kivételesen – helyi népszavazás esetén – gyakorolhatja közvetlenül a tulajdonjogát. Erre akkor kerülhet sor, amikor a helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, illetve más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz köti. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület, illetve megyei, fővárosi önkormányzatnál a közgyűlés rendelkezik.

Az önkormányzati tulajdonosi jogok gyakorlásáról az önkormányzati törvény szerint elsődlegesen a képviselő-testület, illetve a közgyűlés rendelkezhet. Az önkormányzati testület egyes hatásköreit – így például a tulajdonost megillető rendelkezési jogát is – átruházhatja a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a helyi kisebbségi önkormányzat testületére, társulására, de például gazdasági társaságra nem.

Az önkormányzati törvényben megfogalmazott általános gazdálkodási felelősség keretében a vagyongazdálkodás biztonságáért a képviselő-testület (közgyűlés), vagyongazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester (közgyűlés elnöke) a felelős. A szabályszerűség részét képezi a nyilvántartás, adatszolgáltatás, amiért az önkormányzat jegyzője a felelős.

A veszteséges vagyongazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik. Az önkormányzatot terhelő kötelezettségekért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel, még akkor sem, ha a következmények központi átvállalására, enyhítésére a számvevői vizsgálataink során több példával is találkoztunk.

Az összes helyi önkormányzat – számviteli nyilvántartások szerinti – saját vagyona (eszközök összértéke csökkentve a kötelezettségekkel) az 1991. évi 369,5 milliárd forintról a

2009. év végére meghaladta a 11 000 milliárd forintot, amelyben meghatározó a tárgyi eszközök és a befektetett pénzügyi eszközök részaránya.

Az elmúlt 20 esztendő alatt az egyes eszközcsoportok különböző arányú változása az összesített önkormányzati saját vagyon összetételét, struktúráját is megváltoztatta. Jellemző, hogy az önkormányzati vagyonállományon belül a jelentős nagyságú infrastrukturális fejlesztések eredményeként megnövekedett az üzemeltetésre, működtetésre átadott eszközök aránya.

A számviteli ellenőrzések rávilágítottak az eszközök értéke kimutatásainak – a következőkben sorra vett – legfőbb hiányosságaira, amelyek miatt a könyvviteli mérlegben szereplő vagyonérték még 2009. év végén sem tekinthető teljes körűen valósnak.

▶ A tárgyi eszközökhöz tartozó ingatlanok, gépek, berendezések és járművek bruttó nyilvántartási értékei 1969 óta nem követték a forgalmi értékváltozást.

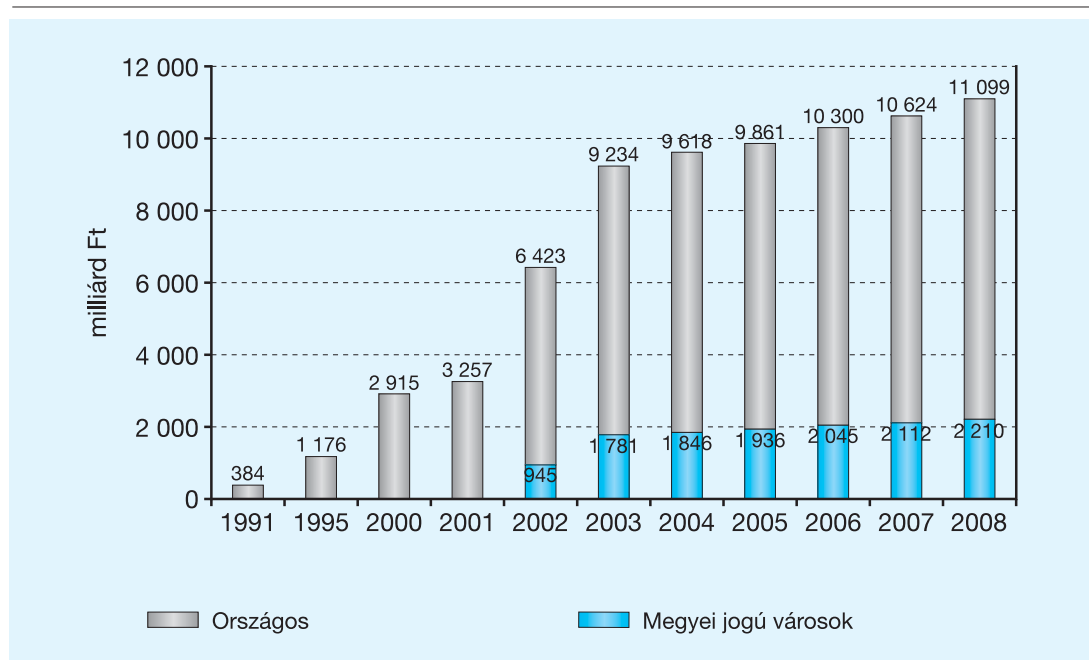
▶ A jogszabályi szabályozás alapján az önkormányzatoknak legkésőbb 2003. év végéig minden ingatlant értékelni kellett, és ezt a nyilvántartásukban is át kellett vezetni. A forgalomképes ingatlanokat, valamint minden földterületet (az út alattit is) piaci alapú értékelési módszerrel, a korlátozottan forgalomképest, illetve a forgalomképtelen ingatlanokat – kiadott útmutató szerint – költségalapú vagy másképpen nettó pótlási költségértékelési módszerrel. Ez a számviteli nyilvántartást is érintette.

Az 5. ábrából követhető a vagyonérték-növekedés – amiről korábban említés történt – látható, hogy meghatározó, mintegy 20 százaléka a megyei jogú városok vagyoni részesedése.

Az ábrából látható az is, hogy 2001. évtől a jogszabályban előírt vagyonértékelés eredményeként szinte megháromszorozódott a vagyonérték. Mindez annak a következménye volt, hogy az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanok közül sok volt a nyilvántartási érték nélküli, illetve a 100 forintos eszmei értékben szereplő. (A 2004. évi mérlegben még a

5. ábra

AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYONÉRTÉK NÖVEKEDÉSE



közel egymillió tételszámú nyilvántartás több mint 50 százaléka volt ilyen!) Más oldalról: a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok, erdők, egyéb földterületek, vizek és közcélú vízi létesítmények 95 százaléka nem volt értéken nyilvántartva, ugyanígy a beépített ingatlanok földterülete, valamint a beépítetlen lakó- és üdülőtelkek mintegy 80 százaléka. Ezek többségének nem szakszerű felértékelése jelentősen torzítja az önkormányzat vagyont, annak összetételét.

▶ Az 1992–1999. évek között önkormányzati forrásból megvalósult infrastrukturális létesítmények (például gáz- és elektromos, víz- és csatornahálózatok) egy részét nem az önkormányzatok aktiválták, nem vették tulajdonba, ezért azok nem is szerepeltek értékkel az önkormányzatok vagyonomérlegében. Az önkormányzatok közös tulajdonában lévő eszközök pedig többnyire nem az előírásoknak megfelelően szerepelnek a mérlegben.

▶ A címzett és céltámogatásokról szóló 1992. évi LXXXIX. törvény 1994. évi módosítása tette lehetővé hogy az önkormányzat az aktivált közmű vagyont olyan gazdasági társaságba apportálhassa, amelyben többségi tulajdonnal rendelkezik. Nem önkormányzat által alapított gazdasági társaság a vízi közmű működtetését csak koncessziós szerződés keretében láthatta el, és csak üzemeltetésre vehette át. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény azonban már nem teszi lehetővé, hogy az önkormányzat víziközmű-vagyonát a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak közül kivonja és a forgalomképesse nyilvánításával gazdasági társaságba apportálja. Az önkormányzati törvény 79 §-a (2) bekezdésének *b*) pontja alapján az önkormányzat a törvényben meghatározott törzsvagyon körét nem szűkítheti. Mindezt az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette.

▶ Az önkormányzatoknál nem minden gazdasági társasági részesedés szerepel a számviteli nyilvántartásban. A vagyonomérlegben

nyilvántartott részesedések értékváltozását többnyire nem számolták el, esetenként ez jellemző a különféle garanciális és készfizető kezességi megállapodásokra is, amellyel az önkormányzati társulás hitelfelvételét kívánják elősegíteni.

▶ A helyi önkormányzatok 2008. évi garanciális kezesség állománya az önkormányzati többségi tulajdonú társaságok esetében megközelítette a 10 milliárd forintot, míg a nem önkormányzati többségi tulajdonú társaságokkal kapcsolatos kötelezettség meghaladta az 1,6 milliárd forintot. A PPP-konstrukcióban megvalósult önkormányzati beruházásokból származó kötelezettségek állományáról először a 2009. évi beszámolóban állnak majd rendelkezésre adatok.

▶ Az egyes önkormányzatok vagyoni helyzete, kötvénykibocsátása és záró pénzkészlete a tárgyévi kiadások százalékában egyenetlenül oszlik meg. Kedvezőtlen az is, hogy a beruházásokra fordított kiadások bővülése mellett folyamatosan növekedett a kötelezettségek év végi állománya, ugyanakkor a pénzügyi egyensúlyt elősegítő forgóeszközök aránya mérséklődött. Ebből következik, hogy *a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzete* önkormányzat-típusonként és egy-egy önkormányzatot tekintve is *eltérő. 2009. évi adósságállományuk meghaladta az 1000 milliárd forintot*, ami főként beruházási és fejlesztési célú hitelfelvételből, valamint kötvénykibocsátásból származott. *A devizaalapú kötvénykibocsátás* adósságszolgálatlalt kapcsolatos *jövőbeli kockázatai* jelentős mértékben *megnöttek* az árfolyamkitettség, valamint a változó kamatmérték miatt. Az önkormányzatok együttes kötvénykibocsátása 2009. év végével 469,5 milliárd forint volt. (Lásd 4. táblázat)

A megyék és a megyei jogú városok kötvénytartozása a legnagyobb arányú a költségvetésükhöz viszonyítva. A kötvénykibocsátásból származó pénzeszközök egy részét felhasználták, elsősorban felhalmozási, kisebb részt mű-

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK 2009. ÉVI ADÓSSÁGÁLLOMÁNYA

(előzetes adatok, milliárd forint)

Megnevezés	Főváros	Fővárosi kerületek	Megyei jogú város	Egyéb város	Nagyköz-ség	Község	Megye	Többcélú kistérségi társulások	Ország összesen
Adósságállomány									
összesen	161,5	74,8	273,1	302,3	23,8	52,9	123,7	0,2	1 012,3
<i>ebből:</i>									
<i>kötvénykibocsátásból származó adósság</i>	<i>0,0</i>	<i>38,3</i>	<i>111,8</i>	<i>194,4</i>	<i>19,2</i>	<i>10,5</i>	<i>98,3</i>	<i>0,0</i>	<i>469,5</i>

közdési célokra, illetve részben a korábban felvett hitelek visszafizetésére fordították; nagyobb hányadát egyelőre „fiatalítják” a pénzügyi szektoron belül. A megyei önkormányzatok esetében a pénzügyi kockázat a legnagyobb, mivel ezen kör saját bevétellel – az intézményi működési bevételeken túl – jellemzően nem rendelkezik és fedezetként kizárólag a forgalomképes vagyont használható fel, a törzsvagyon nem.

▶ Az önkormányzatok egy része a jogszabályban előírt egyedi értékelés elvégzéséhez még ma sem rendelkezik kellő szakmai felkészültséggel, illetve az elvégzéséhez szükséges pénzügyi fedezettel. Így a jelenlegi vagyontérték sem felel meg a piaci (forgalmi) értéknek. A vagyont mérleg és az ingatlan-kataszter adatainak év végi egyeztetésére a helyi önkormányzatoknak még az elkövetkező időszakban is több figyelmet kell fordítaniuk.

A helyi önkormányzatok vagyontösszetételének változása – néhány kivételtől eltekintve – nem az önkormányzatok tudatos, hosszútávú tervezésének eredménye és esetenként nem a képviselő-testület által ellenjegyzett gazdasági program szerint valósult, illetve valósul meg.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás során indokolt kitérni az önkormányzatok csőd közeli helyzetére is, amely napjaink valóságává vált. Az elmúlt évek során ugyanis mintegy 30

helyi önkormányzat került az adósságrendezési eljárásról szóló törvény hatálya alá.

A helyi önkormányzatok, illetve költségvetési szerveik, amikor tevékenységük ellátása során „belépnek” a gazdasági szférába a piaci szabályok szerint kötelesek eljárni, kötelesek eleget tenni szerződési kötelezettségeiknek. A közfeladatok ellátása nem szolgálhat okként arra, hogy az önkormányzatok és intézményeik fizetéseketelensége miatt a szerződésben bízó hitelezők kárt szenvedjenek. A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény olyan eljárási rendet határoz meg, amely biztosítja azt, hogy a hitelezők hozzájussanak a követeléseikhez, ugyanakkor a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak ellátása az adósságrendezési eljárás alatt is folyamatos legyen. E kettős célt erősítette meg a 38/2000. (X. 31.) alkotmánybírósági határozat, amely megerősítve korlátozza az adósságrendezésbe vonható vagyont körét: kizárólag a hivatkozott törvényben meghatározott forgalomképtelen törzsvagyon feletti, valamint a hatósági feladatok és alapvető lakossági szolgáltatások ellátásához szükséges vagyont feletti vagyont rész vonható be az adósságrendezésbe. Ebből következik, hogy a közjogi alapú önkormányzati közfeladat-ellátási kötelezettség az önkormányzati „csőd” esetén is elsődleges fontosságú, ami kizárja e közjogi jogalanyok jogutód nélküli felszámolhatóságát.

Megkerülhetetlen az önkormányzati reform

Az önkormányzati gazdálkodás jellemzője, hogy jogi szempontból szinte korlátlan önállóságot élvez anélkül, hogy ennek pénzügyi feltételei következetesen megoldottak lennének. Az államháztartás meghatározóan nagy területéről, jelentős közpénzről, közvagyonról, másrészt ezek rendkívül decentralizált elköltéséről, felhasználásáról és igen nagyszámú intézményi kör működtetéséről van szó.

A többszöri módosítás ellenére az önkormányzati rendszer egyes elemei nem vagy csak hiányosan épültek ki. Ilyen sajátosság a területi önkormányzatok gyengesége a térségi feladatok, közszolgáltatások szervezésében, a kistérségeken a szakmai követelményeknek megfelelő közszolgáltatások hiánya. Érdekelmentét feszül a helyi és a körzeti (térségi) feladatok működtetésében. A közszolgáltatások felét-kétharmadát más településeken élők veszik igénybe. A térségi feladatok szervezéséért felelős közép szint azonban jószerével eszköztelen (a megyék elsősorban intézményfenntartói szerepre kényszerülnek folyamatosan romló pénzügyi feltételek mellett). *A megyék szerepe a regionális intézmények megjelenésével és a kistérségi feladatellátás erősödésével párhuzamosan meggyengült. Alapvető probléma, hogy a megyerendszer és a regionális területfejlesztési eszközrendszer harmonizációja – a munkamegosztás tisztázása, elsősorban az ahhoz szükséges politikai konszenzus hiányában – mind ez ideig nem valósult meg.*

Az önkormányzati rendszer *belső ellentmondásai között a megyei jogú városok, megyei önkormányzatok közötti párhuzamosságok, a főváros és a kerületek közötti feszültségeket okozó számos megoldatlan hatásköri kérdés is teherként* (így például: évente pénzügy-politikai vitákkal jár a főváros és kerületek közötti forrásmegosztás, ami több mint 200 milliárd forintot érint).

Az önkormányzati rendszer létrejöttét követően mind ez ideig minden kormány megpróbálta kivenni a részét az önkormányzati, a közigazgatási reformból. Számos kormányhatározat is született.² Összességében azonban a szándékok sorsára és a tényleges intézkedések tartalmára rányomta a bélyegét a politikai értékek és érdekek változása. *A regionalizáció három szintje: a területfejlesztés, az önkormányzatiság és a területi államigazgatás jelenleg egymással összehangolatlan átalakítását hozta magával az önkormányzati rendszer közmegegyezésen alapuló reformjának elmaradása.* Ez idő szerint az önkormányzati szintek feladatai, kompetenciái nincsenek világosan meghatározva (egymástól elhatárolva), s így – amint azt az ÁSZ ellenőrzései is megerősítik – *egyik szint sem képes betölteni a rendszerből hiányzó átfogó, integráló szerepet.*

A régiófejlesztés stratégiai irányai a több éves gyakorlatnak megfelelően újra az államigazgatási-közigazgatási feladatok regionális szintre történő telepítésében, valamint a regionális területfejlesztésben, a területfejlesztési régiók működtetésében ölthettek testet. A megyei közigazgatási hivatalok regionális szintre telepítését azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette. Ez sajnos azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése már két éve nem biztosított. A strukturális változások igénye mellett megjelentek olyan módosítási javaslatok is, amelyek – „minimális programként” – a képviselő-testületek létszámának és tiszteletdíjának korlátozását célozzák meg.

Mindezek mellett az önkormányzati feladatok és a valóra váltásukra rendelkezésre álló források között is évek óta feszültség áll fenn. Erre már több ÁSZ-jelentés is felhívta a figyelmet. Hangsúlyozottan 2005. évtől állítottuk reflektorfénybe a helyi önkormányzati rendszer pénzügyi egyensúlyát veszélyeztető okokat, rávilágítva a feladatok és a finanszírozás teljesebb összehangolásának, a pénzügyi stabilitás megteremtésének szükségességére s a helyi

önkormányzati alrendszer eladósodásából adódó hosszú távú kockázatokra. Ugyanakkor – számvevői tapasztalatok szerint – a gazdálkodási feszültségek fokozódásában szerepet játszott, hogy az önkormányzatok vezetése és belső kontroll-mechanizmusa nem tudta garantálni feladatellátási tevékenységük gazdaságos megvalósítását, aminek – egyebek mellett – velejárója az intézményi kapacitások alacsony kihasználása, a teherbíró képességet meghaladó önként vállalt feladatok végzése, különböző tervezési hibák és – nem utolsósorban – a felhalmozási célú kiadások erejüknél felüli vállalása is.

A feladatok és hatáskörök kormányhatározatokban elrendelt felülvizsgálata – mint korábban is jeleztem – nem történt meg. Nem valósult meg a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak áttekintése, az állami feladatok újragondolása, pontosabb meghatározása, az önkormányzati feladatok és hatáskörök differenciált telepítése, átfogó módosítása. A középszintű önkormányzat körüli vita (régió, megye, kötelező kistérség) még nem zárult le. Elmaradt a forrásszabályozás továbbfejlesztése. Változatlanul jellemző, hogy az önkormányzatok számára előírt új feladatokhoz a költségvetés nem biztosítja teljes körűen a szükséges pénzügyi fedezetet. A helyi önkormányzati szabályozás elveiben, eszközeiben az elmúlt években hangsúlyeltolódás alig következett be. A támogatások évenkénti változása nem teszi kiszámíthatóvá az önkormányzatok központi költségvetésből származó bevételeit. A transzparencia fontos

feltételének, a megbízható és releváns pénzügyi információs rendszernek a csaknem minden területen jellemző hiánya is nehezítette az elszámolhatóságot, a teljesítménykövetelmények kialakítását, érvényesítését.

A szétaprózódott önkormányzati rendszer változatlan maradt. A feladatok ésszerű, szakmai és pénzügyi hatékonyságot szolgáló koncentrációjában a társulások – utóbbi években már kistérségi szinten is szerveződve – hoztak csak elmozdulást. A meghatározó szerepet a pénzügyi ösztönzők játszották, de a helyi gazdasági kényszerek is befolyásolták a döntéshozókat. A lassú – ellentmondásokkal, sokszor pazarlásokkal terhes – átalakulás a közszolgáltatások színvonalasabb ellátásában csak hosszabb távon hozhat érzékelhető javulást.

Mindezek alapján aligha vitatható, hogy a *több mint két évtizede létrehozott önkormányzati rendszer reformléptékű átformálása megkerülhetetlen.* Az önkormányzatok pénzügyi rendszerének megújítása (a korszerű finanszírozási megoldásoknak, a célszerű forrásszerkezetnek és a források elosztása ésszerűsítésének érvényre juttatása s ezekhez kapcsolódóan a költségvetési felelősség érvényesítése biztosítékainak kiépítése) kölcsönösen összefügg a különböző önkormányzati szintek jogállásával és feladataival (a feladatok telepítésével, valamint megvalósításuk szabályozási és szervezeti megoldásaival), s mindezek ésszerű átrendezése a korszerű közigazgatási szisztémára, az arra vonatkozó alkotmányos státusz újragondolására épülhetne rá.

JEGYZETEK

¹ Eladósodási mutató = (összes kötelezettség – egyéb passzív pénzügyi elszámolások)/összes forrás
 Esedékességi mutató = rövid lejáratú kötelezettségek/ (összes kötelezettség – egyéb passzív pénzügyi elszámolások)
 Készpénz-likviditási mutató = pénzeszközök/rövid lejáratú kötelezettségek
 Likviditási gyorsráta = (követelések + forgatási

célú értékpapírok + pénzeszközök)/rövid lejáratú kötelezettségek

² 1105/1995. (XI. 1.) kormányhatározat a területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól
 1052/1999. (V. 21.) kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről

1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről

2198/2003. (IX. 1.) kormányhatározat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról

1113/2003. (XI. 11.) kormányhatározat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról

1075/2004 (VII. 21.) kormányhatározat a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat-hatáskörök, valamint a területi állam-

igazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről

1054/2006. (V. 26.) kormányhatározat a közigazgatás átalakításának előkészítésével kapcsolatos feladatokról

2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről

2229/2006. (XII. 20.) kormányhatározat a közfeladatok felülvizsgálatáról

Szűcs József

Az ingatlanalapok helyzete Magyarországon

Tanulmányomban¹ az ingatlanalapokkal, mint a befektetési alapok piacának egyik meghatározó szereplőjével kívánok foglalkozni, ami az elmúlt években egy közel 500 milliárd forintot kezelő területté vált. Igaz, a gyorsnak tekinthető felfutást egy hasonlóan gyorsnak tekinthető visszaesés is követte: 2009 novemberében a megtakarítások értéke itt a felére, 252 milliárd forintra csökkent. A pénzpiaci válság hatásainak és tényezőinek bemutatása után részletesen elemzem a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF, a továbbiakban: felügyelet) 2008. novemberi vitatott lépését (ingatlanalapok és ingatlanalapok alapjai felfüggesztését) és annak következményeit. Az elemzés során választ keresek arra, hogy az ingatlanalapok és a jogalkotók milyen döntéseket hoztak annak érdekében, hogy elkerüljék a még súlyosabb következményeket. Végül kitérek a tapasztalatok alapján megfontolandó további működésbeli, illetve jogszabályi változtatási javaslatokra.

AZ INGATLANALAPOK „NAGY KÉRDÉSE”

A befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: ba) hatályba lépése lehetőséget teremtett arra, hogy összegyűjtve a (kis)befektetők megtakarításait, az alapok olyan diverzifikált portfóliókat hozhassanak

létre, amelyekre a befektetőknek egyéenként nem lett volna lehetősége. Az ingatlanalapok révén a befektetőknek lehetőségük nyílt arra, hogy olyan ingatlanok hasznaiból is részesedjenek, amelyekbe történő befektetéssel önállóan nem tudtak volna élni. Az ingatlantulajdonosoknak pedig ez lehetőséget teremtett arra, hogy a banki hiteleknel vagy kötvénykibocsátásnál olcsóbb forrásokat vegyenek igénybe.

A leírtak valamennyi befektetéssel foglalkozó tankönyvben megtalálhatók, mint az ingatlanalapok előnyeinek és lehetőségeinek összefoglalása. Jogosan tehetjük tehát fel a kérdést, hogy akkor mi „csúszott félre”, mi és miért történt akkor, amikor nem is olyan régen, igen jelentős, az 1. táblázat szerint a csúcsponthoz képest több mint 50 százalékos vagyonszivárgás/vesztés következett be?

A több százmilliárdos ingatlanállomány azonban – legalábbis a tanulmányom zárásának időpontjában (2009. november) rendelkezésre álló adatok szerint – szinte ma is változatlan összetételben az ingatlanalapok tulajdonában van. Egyedül az Erste Ingatlanalap esetén figyelhető meg az ingatlanok eladásából fakadó vagyonszivárgás. Az ingatlanfeltöltöttség szintje persze azt is mutatja, hogy jelentősen csökkent az ingatlanalapok gyorsan mobilizálható eszközállománya: a kifizetéseket sok eset-

AZ INGATLANALAPOK 2009. JÚNIUSI HELYZETE, HOZAMA ÉS MÉRETE

Megnevezés	Három havi hozam		Egyéves hozam		Tőke, 2009. június		Tőke, 3 hónap alatt		Tőke, 12 hónap alatt		Tőke, 2008. június		Tőkeváltozás	
	%		%		milliárd forint	%	milliárd forint	%	milliárd forint	%	milliárd forint	%	milliárd forint	(+ növelés/ -vesztés) %
Nap ingatlanfejlesztő	20,5	14,8	14,8		1,42		0,24		0,18		1,24		114,52	14,52
Európa Ingatlan A	11,1	-27,08	16,94		16,94		1,67		-19,64		36,58		46,31	-53,69
Credit Suisse Ingatlan	-	7,6	6,23		6,23		-1,52		-5,17		11,4		54,65	-45,35
Carion Ingatlan	3,1	-19,9	8,38		8,38		0,26		-1,71		10,09		83,05	-16,95
Credit Suisse Euró Ingatlan I	-	3,7	0,19		0,19		-3,6		0,18		0,01		1900,00	1800,00
Erste Ingatlan	2,4	9	82,14		82,14		-5,51		-61,23		143,37		57,29	-42,71
Credit Suisse Euró Ingatlan B	-	3,4	1,32		1,32		-0,5		1,31		0,01		13200,00	13100,00
Magyar Posta Ingatlan	2,3	7,9	19,63		19,63		-0,89		-8,79		28,42		69,07	-30,93
OTP Ingatlan	2	-10,6	35,83		35,83		-15,34		-101,44		137,27		26,10	-73,90
Budapest Ingatlan	2	-12,5	6,23		6,23		-6,07		-24,84		31,07		20,05	-79,95
MKB Ingatlan	0,8	-14,4	0,9		0,9		0,01		-0,54		1,44		62,50	-37,50
Reiffeisen Ingatlan	0,7	-14,4	44,89		44,89		0,42		-40,02		84,91		52,87	-47,13
CIB Ingatlan	0,4	-19,5	5,88		5,88		-4,05		-25,93		31,81		18,48	-81,52
Quaestor Első Hazai Lakossági Ingatlan	-0,2	-5	1,96		1,96		-0,01		-0,13		2,09		93,78	-6,22
FirstFund Ingatlan B	-1,2	-14,5	0		0		0		0		0		0	0
FirstFund Ingatlan A	-1,2	-14	4,52		4,52		0		-0,5		5,02		90,04	-9,96
MAG Ingatlan	-0,5	-19,4	1,84		1,84		-0,01		-0,99		2,83		65,02	-34,98
Biggerge's-NV4	-7,1	-55,4	3,91		3,91		-0,29		-6,54		10,45		37,42	-62,58
Access Ingatlan	-7,5	-27,6	0,69		0,69		-0,14		-0,93		1,62		42,59	-57,41%
Futureal 1. Ingatlan	-8,2	18,5	6,59		6,59		-0,59		6,59		0		0,00	0
Reálszínténa	-16,6	-23,6	1,18		1,18		-1,51		-2,68		3,86		30,57	-69,43
Erste Euró Ingatlan	-	-	7,47		7,47		7,47		7,47		0		0	0
Összesen:	0,3	-10,2	258,14		258,14		-29,96		-285,35		543,49		47,50	-52,50

Forrás: [6] és saját számítás

ben csak hitelből tudják, tudták finanszírozni. Mi történt tehát itt? Ennek megértése végett át kell tekintenünk a világgazdasági válság hatását.

A VÁLSÁG

Az ingatlanalapok állományának „hullámozása”

Ha megvizsgáljuk azt a 2. táblázatot, amely 2007–2009. év egyes negyedévében az ingatlanalapok nettó eszközértékének alakulását mutatja, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy a válság az ingatlanalapokat *több ütemben* is érintette.

Az első jelentősebb vagyonsökkenés 2006 negyedik–2007 második negyedéve között következett be. Ezt követően egészen 2008 első negyedévéig ismét vagyonnövekedés figyelhető meg, ami gyakorlatilag ledolgozta a korábbi időszak csökkenését.

A következő időszakban azonban újból folyamatos a vagyonsökkenés, amely egyrészt a befektetési jegyek visszaváltásával, a vagyoni kivonással, másrészt az ingatlanalapok portfóliójában lévő ingatlanok és egyéb eszközök értékének csökkenésével magyarázható. Ezen folyamat eredményeként az ingatlanalapok vagyona a 2008. március 31-i (csúcs)értéknek kevesebb mint 50 százalékára csökkent 2009. szeptember 30-ra.

A kialakult helyzet okai

Könnyű lenne az előállt válságos helyzetet és minden vagyonsökkenést a „válság hatására előállt helyzettel” magyarázni és mindezeket a folyamatokat egyetlen okra visszavezetni. Sajnos azonban több, az általános válságtól eltérő okot is meg kell említeni, s korrektség kedvéért illik először „a saját portánk előtt söpörni”.

Az általános, válságtól független okok között a pénzügyi kultúra alacsony szintje volt és

maradt a legerősebb tényező. Ez egyszerre jelentkezik mind a vevői (befektetői), mind az alapkezelői oldalon.

A másik általános ok az ingatlanalapok finanszírozásának általános rendjében keresendő. A válság okozta nehéz pénzügyi körülmények hatására változó környezet ezen problémákat pedig kimondottan felszínre hozta.

A környezeti változások között pedig kiemelendő a hazai pénzügyi keretfeltételek radikális változása: a kamatok emelkedése (mind a betétek, mind az államkötvények esetén), a betétekre vonatkozó állami garancia kibővítése, az ingatlanpiaci folyamatok kedvezőtlen alakulása, a befektetői bizalom csökkenése.

Röviden elemezve először ezen „válságon túli” tényezők fontosabb összefüggéseit, megálapítható, hogy a *pénzügyi kultúra alacsony szintje a vevő*, a kisbefektető szempontjából abban nyilvánul(t) meg, hogy nem volt – s ma se nagyon van – tisztában *befektetése időhorizontjával*: azzal, hogy egy ingatlanbefektetési alap olyan közép-, illetve hosszú távú befektetés, amely általában 5–10 éves távlatban képes megfelelő hozamot biztosítani. A portfólióban lévő ingatlanok mennyiségének és minőségének növelése legtöbbször csak hosszabb távon hozza meg a kívánt eredményt. Az ilyen hosszú távú befektetési időhorizontban azonban benne van, hogy – például a gazdasági ciklusoknak megfelelően – az ingatlanok értéke átmenetileg csökkenhet, ami a befektetések értékét is mérsékli. További probléma, hogy a befektetők általában nem vizsgálják meg előzetesen a saját élethelyzetüket. Nem mérik fel, hogy a gazdasági folyamatok elmozdulásai hogyan és miként befolyásolhatják befektetéseiket, s mekkora az az időtáv, amelyen belül szükségük lesz/lehet a megtakarításaikra és az hogyan viszonyul majd a befektetésük optimális futamidejéhez.

A pénzügyi kultúra hiányának *szolgáltatói oldala* többek között abban nyilvánul(t) meg, hogy a szolgáltatók érdemben nem kérdezték ki az ügyfelet a szándékairól, s nem tájékoztat-

A BEFEKTETÉSI ALAPOK NETTÓ ESZKÖZÉRTÉKE, 2007–2009
(milliárd forint)

Megnevezés	2007.		2007.		2008.		2008.		2009.		2009.	
	03. 31.	06. 30.	09. 30.	12. 31.	03. 31.	06. 30.	09. 30.	12. 31.	03. 31.	06. 30.	09. 30.	09. 30.
BEFEKTETÉSI ALAPOK	2 634,157	2 849,215	3 124,488	3 235,766	3 189,304	3 049,041	3 070,164	2 566,599	2 539,088	2 544,578	2 897,490	2 897,490
I. Nyilvános alapok	2 549,301	2 748,910	3 023,370	3 125,368	3 084,633	2 929,271	2 939,622	2 362,234	2 249,315	2 240,292	2 496,737	2 496,737
1. Értékpapíralapok	2 085,916	2 288,179	2 551,562	2 627,684	2 578,927	2 439,047	2 465,584	2 015,864	1 950,595	1 996,015	2 244,605	2 244,605
Kötvényalapok	1 090,680	1 219,533	1 307,528	1 346,964	1 380,817	1 293,565	1 289,927	1 042,154	1 063,674	1 082,111	1 254,506	1 254,506
Vegyes alapok	83,891	93,195	105,212	110,834	107,478	96,490	86,193	68,399	76,015	74,240	76,104	76,104
Résztvényalapok	158,588	178,683	207,923	207,255	185,367	171,843	171,018	129,390	247,104	286,500	370,877	370,877
Származtatott ügyletekbe fektető alapok	313,818	352,858	460,364	501,228	524,988	548,059	561,329	557,471	40,127	41,030	47,042	47,042
Garantált alapok									470,351	443,575	429,389	429,389
Egyéb, be nem sorolt alapok	438,939	443,910	470,535	461,404	380,277	329,090	357,116	218,449	53,323	68,559	66,687	66,687
2. Ingatlanalapok	463,385	460,731	471,808	497,684	505,706	490,224	474,037	346,370	298,720	244,277	252,132	252,132
Ingatlanforgalmazó alap									296,403	243,002	249,099	249,099
Ingatlanfejlesztő alap									2,317	1,275	3,033	3,033
II. Zártkörű alapok	84,856	100,304	101,117	110,397	104,672	119,770	130,543	204,365	289,773	304,286	400,753	400,753

Forrás: PSZÁF

ták minden esetben az adott befektetések kockázatairól. Természetesen valamennyi tájékoztató anyagban, honlapon, szerződésben a megfelelő hivatkozások megtalálhatók. Ezek azonban – figyelembe véve az ügyfelek felkészültségét, az ügyintézésre rendelkezésre álló, fordított időt – nem elegendők. Szintén a pénzügyi kultúrával függ össze, hogy az ingatlanalapokat – a termékpalettájuk bővítése érdekében – rendszerint olyan tőkeerős bankok hozták létre, amelyek nevüket adták a befektetési formához. Ez pedig azt az érzetet keltette a befektetőkben, mintha a csoporthoz tartozás egyben garanciát is jelentene a kifizetésekre.²

A másik általános probléma az ingatlanalapok *finanszírozásának* lejáratí összhangjában, illetve a kötelezettségeinek és eszközeinek összetételében rejlik. A nyílt végű ingatlanalapok esetén a forrásoldalon nem fix idejű befektetések állnak (azaz az ügyfél bármikor visszaválthatja a befektetési jegyeket, kivonva ezzel pénzét az alapból). Ezzel szemben az eszközoldalon közép-, illetve hosszú távon eladható ingatlanbefektetések vannak. A nyílt végű ingatlanalapok tehát a pénzügyi termék jellegét is magukon hordozzák, ami meglehetősen sebezhetővé teszi őket, amit az elmúlt év eseményei bizonyítottak is. Ehhez hozzájárult még az, hogy a nyílt végű ingatlanalapok a befektetők minél jobb kiszolgálása érdekében – s megítélésem szerint, ez is a pénzügyi kultúra hiányára vall – még erősítették is ezt a pénzügyi befektetési jelleget azzal, hogy a maximálisan lehetővé tett $T+90$ napos visszaváltási határidőt a lehető legrövidebbre, $T+2$; $T+3$ napra állították be. A két, három napon belüli visszaváltások pedig ellentmondásban voltak a tájékoztatókban, kezelési szabályzatokban bemutatott befektetési időtávval. Ezzel a rövid idővel azt sugallták, hogy az ilyen befektetések is likvidek, illetve likviddé tehetőek, a megtakarítások tehát igazából bármikor s jelentős hozammal kivehetőek.

Ez a hozzáállás nem is okozott problémát mindaddig, ameddig az ingatlanalapokba be-

áramló befektetések, illetve a *likvid* eszközök fedezték a visszaváltásokat. A folyó bevételekből és a likvid eszközökből történő finanszírozás sokáig megoldható volt, mivel a hazai ingatlanalapok ingatlanfeltöltöttsége alacsony volt. (Ez a feltöltöttség 2006 előtt is magasabb, 50–60 százalék körüli arányt képviselt). A kamatadó bevezetésével kapcsolatos nagyarányú adóoptimalizálás miatt azonban a befektetett összegből nem sikerült ingatlanokat vásárolni. Így utólag, ismervé az ingatlanalapok körül kialakult helyzetet, azt mondhatjuk, hogy az alacsony feltöltöttség nagyon szerencsés, „pozitív” hatással bírt: ez a „lekötetlen likviditás” tette lehetővé a folyamatok normalizálását, a felszámolás és a még nagyobb bizalomvesztés elkerülését. Másrészt azonban jogos a kritika: az ingatlanalapok eredménye jórészt nem is az ingatlanokból származott, mivel nem (csak) az ingatlanbefektetések révén érnek el megfelelő eredményt. (S figyelembe kellett volna venni, hogy a pénzeszközök értékpapírba fektetésére vannak egyéb, más szempontból alkalmasabb befektetési eszközök is.)³

Az általános, válságtól független okokat követően már érdemes az *általános gazdasági válság* által előidézett folyamatokat *szakaszonként* is áttekinteni.

A gazdasági válság először a pénzügyi szektoron, ezen belül is a bankszektoron keresztül érte el leghamarabb a magyar gazdaságot. A forrásbőség megszűnt és a korábbi hitelek, vállalt kötelezettségek finanszírozásához a bankoknak pótlólagos forrásokra volt szükségük. További gond, hogy ugyanekkor az állam is pótlólagos forrásigénnyel jelent meg a piacon. A bankok és a magyar állam így együttműködve, mindegyik a saját problémáik megoldása érdekében, folyamatosan egyre magasabbra emelték kamatszinteket. A magas kamatok pedig mágnesként vonzották azokat a kisbefektetőket, akik csak azt látták, hogy a bank 10–15 százalékos kamatot is hajlandó adni. (A pénzügyi kultúra hiányára vall, hogy az akkori hirdetések nem be-

széltek a rövid futamidővel összefüggő, az újrabefektetésből adódó egyéb kockázatokról.)

A kamatok emelkedése csökkentette a befektetési jegyek iránti keresletet. Ez egyrészt a friss források elapadásához vezetett, másrészt jelentősen rontotta az ingatlanalapok állampapír-befektetéseinek árfolyamát. Ezzel pedig az ingatlanalapok birtokában lévő állampapírok is jelentősen leértékelődtek. Ennek köszönhetően az ingatlanok piaci értéke is csökkent, vagy jobb esetben nem változott. Emiatt azután összességében az érintett ingatlanalap csökkeneni volt kénytelen befektetési jegyeinek árfolyamát.

A kedvezőtlen folyamatok eredőjeként azonban megindult a az alapokból való tőkekivonás is. A befektetési jegy-tulajdonosok új befektetési lehetőségeik keresésénél azt is vizsgálták, melyek azok a már meglévő befektetéseik, amelyek likvidálása során pozitív hozamot vagy a legkisebb veszteséget tudják elérni. Ezek pedig éppen hogy az ingatlanalapok voltak: a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok árfolyamvesztéséből eredő hátrányokat ugyanis az ingatlanportfólió értékének változatlanul hagyása jelentősen letompította.

Mindezek eredőjeként az ingatlanalapok helyzete megroppant; s ezt négy, a válság előtti legnagyobb, (legalább 30 milliárd forintos tőkével rendelkező) ingatlanalap vizsgálatával bizonyítottam.⁴

AZ EURÓPA INGATLANALAP

▶ 2008 márciusában 40 575 millió forint nettó eszközértékkel rendelkezett, az egy jegyre jutó árfolyama 1,5974 forint volt, az alap nettó eszközértékhez viszonyított feltöltöttsége 89 százalékos volt, 36 237 millió forintos ingatlanállománnyal. Az alap birtokában 16 398 millió forint likvid eszköz és 12 060 millió forint hitel volt.⁵

▶ 2008 októberére az alap nettó eszközértéke 26 665 millió forintra csökkent, elvesztve a nettó eszközérték több mint 34 százalékát. Az alap

hitelállománya a hónap végén 12 milliárd forint volt, ingatlanállománya 35 022 millió forint, a likvid források állománya a 12 milliárd forintos hitel mellett is alig baladták meg a 3,6 milliárd forintot. Az október hónapban kivont vagyron 7,55 milliárd forint volt úgy, hogy a nettó eszközérték az előző hónapokhoz képest alig változott, az előző hónaphoz viszonyított 0,84 százalékos csökkenés az állampapírok veszteségével is magyarázható.

▶ Az alap az eltelt egy évben nem nyerte vissza nettó eszközértékét, a 2009. októberi értéke alig több mint 72,5 százaléka az egy évvel korábbinak.

AZ ORSZÁG LEGNAGYOBB INGATLANALAPJA AZ ERSTE INGATLANALAP

▶ 2008 első negyedének végén 150 325 millió forint nettó eszközértékkel rendelkezett, az egy jegyre jutó nettó eszközértéke 1,3902 forint volt. Az alap nettó eszközértékéhez viszonyított feltöltöttsége közel 40 százalékos volt, 60 006 millió forintos ingatlanállománnyal. Az alapban 119 946 millió forint likvid eszköz és 29 627 millió forint hitel volt.

▶ 2008 októberére az alap nettó eszközértéke 116 613 millió forintra csökkent, elvesztve a nettó eszközérték 22 százalékát. Az alap hitelállománya a hónap végére 32,5 millió forintra nőtt. Az ingatlanállomány az alap esetén közel 5 milliárd forinttal 65 944 millió forintra nőtt, a likvid források állománya a 32 milliárdos hitel mellett meghaladta a 83 milliárd forintot. Az október hónapban kivont vagyron a többi ingatlanalapot figyelembe véve itt nem volt jelentős. Ha a hitelállomány és az ingatlanok értékének növekedését a likvid eszközök csökkenésével kombinálva számítjuk, a csökkenést, akkor sem érte el a 6 milliárd forintot. Ezzel egy időben az egy jegyre jutó nettó eszközérték sem csökkent, sőt kismértékben nőtt is. Ez azzal magyarázható, hogy egyrészt az Erste Bank már a válság ki-robbanása előtt is az ingatlanalap mögött állt. Másrészt az alapban sok olyan ingatlan van, amely folyamatos bevételt biztosít. Így – a fo-

lyamatos likviditás szabad forrásokból és hiteltől történő biztosítása mellett – az ingatlanok leértékelésére nem volt szükség, ami a piaci versenyben kedvező pozíciót biztosított az alap és az alapkezelő számára.

AZ ORSZÁG MÁSODIK LEGNAGYOBB INGATLANALAPJA AZ OTP INGATLANALAP

▶ 2008 első negyedévének végén 146 272 millió forint nettó eszközértékkel rendelkezett, az egy jegyre jutó nettó eszközértéke 1,5439 forint volt. Az alap nettó eszközértékéhez viszonyított feltöltöttsége alig haladta meg a 34 százalékot, 54 319 millió forintos ingatlanállománnyal. Az alapban 95 262 millió forint likvid eszköz és 3309 millió forint hitel volt.

▶ 2008 októberére az alap nettó eszközértéke 90 483 millió forintra csökkent, elvesztve a nettó eszközérték több mint 38 százalékát. Az alap hitelállománya a hónap végére több mint 16 milliárd forintra nőtt, ingatlanállománya 58 096 millió forint, a likvid források állománya a 16 milliárd hitel mellett meghaladta a 48,5 milliárd forintot. Az október hónapban kivont vagyron azonban 40,6 milliárd forint volt, amihez képest a 48,5 milliárd forintos eszközállomány már nem is olyan nagy. Az OTP Ingatlanalap esetén azonban már megfigyelhető volt az árfolyam jelentősebb, 2,23 százalékos csökkenése is, amely csak részben magyarázható az állampapírok árfolyamának változásával.

A RAIFFEISEN INGATLANALAP

▶ 2008 márciusában 90 751 millió forint nettó eszközértékkel rendelkezett, az egy jegyre jutó árfolyama 1,7305 forint, az alap nettó eszközértékéhez viszonyított feltöltöttsége 56 százalékos volt, 50 820 millió forintos ingatlanállománnyal. Az alap birtokában közel 40 milliárd forintos likvid eszköz volt.

▶ 2008 októberére az alap nettó eszközértéke 66 128 millió forintra csökkent, elvesztve a nettó eszközérték több mint 27 százalékát. Az alap ingatlanállománya 56 208 millió forint volt, a

likvid források állománya 9919 millió forintot tett ki. Az október hónapban kivont vagyron 18,573 milliárd forint volt úgy, hogy a nettó eszközérték az előző hónapokhoz képest alig változott. Az előző hónaphoz viszonyított 1,18 százalékos csökkenés az állampapírok eladásának veszteségével is magyarázható.

Tovább árnyalja a képet az, ha külön is megvizsgáljuk a „nehéz döntés” előtti utolsó napok pénzkivonását. A PSZÁF 2008. november 7-én adta ki határozatát, amelyben a kifizetéseket felfüggesztette, így a novemberi adatok 5 munkanap kifizetéseit tartalmazzák. Az utolsó oszlopból sajnos jól látható, hogy az utolsó 5 nap pénzkivonása (lásd 3. táblázat) alapján egyes ingatlanalapok 2008. november végéig fizetésekképtelenné válhattak volna.⁶

Összegzésként azt mondhatjuk, hogy a négy nagy alap közül három a folyamatok folytatódása esetén 2008 novemberében – további jelentős hitelfelvétel nélkül – már nem lett volna képes finanszírozni a folyamatosan növekvő visszaváltási igényeket. Az ingatlanok eladására ugyanis a rendelkezésre álló rövid idő alatt nem volt lehetőség. A piac – egy „kényszerértékesítés” irreális és értelmetlen, mindenkinek csak kárt hozó árleverésétől eltekintve – nem lett volna képes felszívni reális áron több mint 268 milliárd forint értékű, főként speciális kialakítású iroda, kereskedelmi és ipari ingatlant. Jobb helyzetbe került ugyanakkor az Erste Ingatlanalap, ahol ingatlanfeltöltöttség folyamatosan a legalacsonyabb szinten volt. Így a likvid forrásai hosszabb távon is képesek voltak finanszírozni a nagy keresletet, bár ezen alap esetén is igen magas volt a hitelállomány.

Milyen lehetőségek kínálóztak?

A 2008 novemberében hatályos jogi környezetben a különböző szereplőknek – maguknak a befektetési alapoknak, a tulajdonosoknak, a

A 2008. NOVEMBERI PÉNZKIVONÁSOK BECSLÉSE

Megnevezés	Október	November	Vagyon- változás	Egy napra jutó vagyonváltozás	Likvid eszközök októberben	A fizetőképesség napjainak száma
	vagyon	vagyon	milliárd forint	millió forint	milliárd forint	
Európa Ingatlan A	26 668	23 474	-3 194	-639	3 676	6
Erste Ingatlan	116 613	113 831	-2 782	-556	83 127	149
OTP Ingatlan	90 483	77 773	-12 710	-2 542	48 576	19
Raiffeisen Ingatlanalap	66 128	53 134	-12 994	-2 599	9 919,2	4

Forrás: saját számítás

magyar államnak és a PSZÁF-nak – elvileg és jogilag majd másfél tucatnyi lehetősége volt a „fokozódó helyzet” kezelésére.

Ha az *alapkezelő*, azaz az ingatlanalapért felelős szervezet akarta volna a fizetőképességgel összefüggő kérdéseket megoldani, akkor szóba jöhetett

1 a *hitelfelvétel*, amely a saját tőke maximum 10 százaléka erejéig terjedhet és maximum 30 napra vehető igénybe. Ez azonban csak elméletben állt rendelkezésre, mivel ezt a lehetőséget szinte már minden alapkezelő kihasználta;

2 az alapok tárcájában lévő *értékpapírok* 30 százalékának *kölcsönbe adása*, amellyel pótlólagos likviditáshoz juttathatták volna az alapokat. Ezen alternatíva megvalósítását gátolta, hogy november elejére a legtöbb alapkezelő már értékesítette a likvid értékpapírjait;

3 az alapkezelő kérhette volna *tulajdonosát* (csoportját), hogy az ügyfelek által visszaváltott befektetési jegyeket vegyék meg, ezzel pótlólagos forrásokhoz jutott volna. A forrásbevonás ezen módját akadályozta az, hogy akkor a tulajdonosoknak sem volt elegendő szabad eszköze arra, hogy befektetési jegyeket felvásárolva, pénz pumpáljanak az alapba;

4 az alap felfüggesztésének *alapkezelő általi kérése*, ám erre sem volt lehetőség, mivel nem álltak fenn olyan elháríthatatlan külső okok, amelyek ezt jogszabályilag indokolták volna;

5 az *ingatlanok átértékelése*, a gazdasági folyamatokat tükröző árak megállapítása, ami hosszabb, több napot, hetet igénybe vevő eljárás. E mellett azért sem jelentett volna igazi megoldást, mert a várható leértékelés nem csökkentette volna érdemben az ugrásszerűen emelkedő azonnali (prompt) fizetési igényt;

6 a *forgalmazás szabályainak változtatása*, azaz a $T+3$ napot $T+90$ napra való átalakítása elvileg reális alternatíva volt, az átalakítás időigényét figyelembe véve azonban több esetben nem oldotta volna meg a fizetési nehézségeket;

7 *ingatlaneladás* az alap portfóliójából, ami egy hosszabb, több hónapot igénybe vevő folyamat és jelentős veszteség realizálására kényszerítette volna a tulajdonost. A kényszerértékesítés során az ár sokkal alacsonyabb lett volna, mint ami a normál piaci körülmények közötti eladás esetén adódhat. Meg kell jegyezni azonban azt, hogy ennek a szcenáriónak további feltétele az, hogy legyen olyan szereplő, aki reális – avagy bármilyen áron – hajlandó és képes megvenni az ingatlant. 2008 novemberében nem sok ilyen jelentkező volt...?

8 a *fizetésektelenség bejelentése*, de csak akkor, mikor az alapkezelő már nem lesz képes eleget tenni az alap befektetési jegyeire vonatkozó visszaváltási kötelezettségének. Az ezt követően elinduló felszámolási eljárás végén a befektetési jegyek tulajdonosainak a követelése részben vagy egészben kielégítésre került

volna. Ennek azonban olyan negatív, pánikszerű hatása lett volna az egész piacra nézve, amely a további visszaváltásokat erősítette volna fel;

⑨ a *kommunikáció átalakítása*, a befektetők meggyőzésére irányuló tevékenység fokozása. Az ingatlanalapok kezelőinek lehetőségük lett volna arra, hogy tudatos kommunikációjukkal, a sajtó fórumainak felhasználásával jobban megmutassák befektetéseiket és ezzel a biztonságot sugallva megőrizték stratégiai befektetőiket.⁷ Ennek a megoldásnak azért is lett volna realitása, mivel az ingatlanok „jók” voltak és rendelkezésre álltak; fizikailag megvoltak, s azokra hosszú távú bérleti szerződésekkel rendelkeztek az alapkezelők.

Az *alapkezelő tulajdonosa (csoportja)* számára is adódtak lehetőségek:

① *befektetési jegy-vásárlással* tudta volna segíteni az alapkezelőt. Jegy, ami biztosíthatta volna a folyamatos likviditást, ha a tulajdonos pénzintézetek nem lettek volna maguk is likviditásszűkében;

② az alapkezelő tulajdonában lévő *ingatlanok megvásárlásával*, ami azonban a pénzintézetek tőkekövetelményeit emelte volna éppen akkor, amikor egyéb okok miatt is „nyomni kellett volna beléjük a pénzt”.

A *magyar államnak* is lehetősége lett volna arra, hogy

① intézményei – például az MNB, MFB, Hitelgarantiqua stb. – révén *befektetési jegyeket* vásároljon az alapkezelőktől; ennek azonban a rendelkezésre álló állami források szűkössége szabott korlátot;

② *megvásárolja* az alapkezelő tulajdonában lévő *ingatlanokat*, hogy ezzel fenntartsa a folyamatos likviditást, amire még kevésbé volt költségvetési forrás;

③ módosítsa a *jogszabályi előírásokat* úgy, hogy az alapkezelők képesek legyenek hatékonyabban reagálni a kialakult helyzetre, ez azonban a törvénymódosítás igénye miatt több hett vett volna igénybe.

A PSZÁF

ebben a helyzetben

① a piaci szereplőkre és a *piaci folyamatokra bízhatta volna* a probléma megoldását, ami a kialakult helyzetben nem lett volna jogsértő, s ezek alapján az esetleges csődök, felvásárlások a piac tisztulásához, erősödéséhez vezettek volna;

② összpontosítva a *legrosszabb helyzetben lévő* alap(ok) alapkezelőire, kikényszeríthette volna a kialakult helyzetre való reagálásukat. Az egyes intézményekkel szemben hozott intézkedések azonban ahhoz vezethettek volna, hogy a befektetési jegy-tulajdonosok között pánik tör ki és nem csak az érintett alapot, alapkezelőt „rohanják meg”, valószínűleg valamennyi alaptól, s még a folyamatban lévőnél is nagyobb pénzkivonás történt volna;

③ *valamennyi ingatlanalap-kezelőre* vonatkozóan közös intézkedést hoz, amely a teljes alapkezelői szektor részére hagy bizonyos időt a felkészülésre, a szükséges intézkedések gyors meghozatalára.

Mint a fenti 17 pontos listából is látszik, a kialakult válsághelyzet kezelésére több piaci és kevésbé piaci alapú megoldás is kínálkozott volna, amelyek közül azonban csak egy ismeretes döntés tűnt realizálhatónak, illetve – az ezen megoldással kapcsolatos kritikákból következően – utólag talán még egy másik valós lehetőségre is lehet következtetni. Az *ismert megoldás* a PSZÁF azon döntése volt, amely valamennyi nyilvános vagy zártkörű, nyílt végű ingatlanalap, illetve nyilvános, nyílt végű ingatlanalapba fektető befektetési alap esetén *10 forgalmazási napra felfüggesztette* a befektetési jegyek forgalmazását. A határozat ezen előírása alapján a befektetési alapkezelőknek 10 forgalmazási napig az ingatlanalapok befektetési jegyeinek árfolyamát folyamatosan közzé kellett tenniük, a befektetési jegyekre vonatkozó visszaváltási és vételi megbízásokat be kellett fogadniuk. Azokkal azonban nem kereskedhettek, azaz sem befizetések nem történtek, sem kifizetésekre nem került sor. (A hangsúly jelen

esetben nyilvánvalóan a kifizetések elmaradásán van). Ezzel egy időben a felügyeleti határozat előírta az alapok *kezelési szabályzatainak* módosítását is, amely a visszaváltási megbízások felvétele és az elszámolások értéknapja közötti maximális eltérési időt megváltoztatására való felszólítást jelentette. Ez az ingatlanalapok esetén maximum 90 nap, míg alapok alapjai esetén (így az ingatlanalapba fektető alapok esetén is) maximum 30 nap lehet. S a határozat lehetőséget adott az alapkezelőknek arra, hogy a korábbi $T+3$ napos *elszámolási határidőket* is módosítsák, maximum 30 vagy 90 napra. Fontos kiemelni, hogy a PSZÁF csak a lehetőséget teremtette meg: az alapkezelő változatlanul is hagyhatta az elszámolási határidőt. Ilyen alapkezelői döntés nem született, azaz minden piaci szereplő a jól felfogott érdekéből kiindulva növelte az elszámolási határidőket. A legtöbb alapkezelő 90 napot, néhányan azonban ennél rövidebb időt határoztak meg.⁸

MILYEN KÖVETKEZMÉNYEKEL JÁRT A FELÜGYELETI DÖNTÉS?

Ebben a helyzetben különösen igaz volt az a régi magyar közmondás, miszerint: „ki időt nyer, életet nyer!”. Azonnali hatás az volt, hogy a felügyeleti határozat nyilvánosságra hozatalát követően (amely egy pénteki nap volt) a nyílt végű, nyilvános ingatlanalapok és az ilyen „alapok alapjai” befektetési jegyeit nem lehetett visszaváltani, sőt még a korábban leadott, de november 7-ig nem teljesített visszaváltási megbízásokat sem lehetett teljesíteni. Az így nyert 10 „forgalmazási napos” szünet pedig lehetőséget adott az alapkezelőknek arra, hogy átalakítsák a kezelési szabályzataikat. Így pedig további időt kaptak a pénzügyi helyzet nyugodt átgondolására.

Az így teremtett szünet alatt az alapkezelők több intézkedést tettek likviditásuk megerősítése érdekében is. Az egyik az újabb *hitelfelvételi lehetőségek lehetőségének* felkutatása volt,

amit csak a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: tpt) 2008. november 24-től hatályos módosítása alapozott meg: hitelfelvételi célok közé beemelte a likviditás biztosítását is, mint elfogadható hitelcél. Másrészt lehetőség nyílt az *ingatlanok „higgadt”, átgondolt értékesítésére*; ilyen tranzakciókra azonban csak korlátozott számban és összegben került sor. Harmadrészt a legtöbb alap esetén az alap tulajdonában lévő *ingatlanokat újraértékeltek* és nem egy esetben radikálisan csökkentették azok értékét. Mint az az 1. táblázat utolsó oszlopából is jól látszik, egyes ingatlanalapok bizony 15–20 százalékos negatív hozamot realizáltak, amiben meghatározó szerepe volt az ingatlanok leértékelésének.

A *jogszabályalkotónak* a rendelkezésre álló idő elegendő volt arra, hogy meghozza azokat a rendelkezéseket, amelyek segíthettek a válsághelyzet leküzdésében.

A *fogyasztói, befektetői oldal* számára a felügyeleti és az azt követő alapkezelői döntések egyértelműen negatívak voltak. A felfüggesztés és a kezelési szabályzatok módosítása elnyújtotta a visszaváltások realizálását és bizonytalanná tette a felveendő összeg nagyságát, mivel a befektetésből csak 90 nap múlva lett likvid eszköz, s az is csak a 90 nap múlva érvényes árfolyamon. Ezzel a lépéssel azok, akik az ingatlanbefektetési alapokat likvid forrásként kezelték és a befektetett pénzüsszeget határidős kötelezettségük kiegyenlítésére kívánták felhasználni, nehéz helyzetbe kerültek. (A magukat károsultnak érző kisbefektetők egy része bíróságon támadta meg a felügyeletet döntése miatt.)

Szintén problémát okozott ez a *biztosítási területen*. Az ingatlanalapokba fektető unit-linked biztosítások esetén a biztosító által vállalt visszaváltási kötelezettséget teljesíteni kellett (ott is rendszeresen $T+3$ napot határoztak meg az elszámolásokra, a visszaváltások teljesítésére). Ha az ingatlanalapok közölték az egy jegyre jutó nettó eszközértéküket, akkor a biztosítók is tudtak árfolyamot közölni biztosítottjaikkal és

az alapján a visszaváltási kötelezettségüknek is eleget kellett tenniük. Volt olyan biztosító, amely az átmenet időszakában ezt a bizonytalanság miatt nem vállalta, és ezért felfüggesztette unit-linked biztosításainak visszaváltását.

Az ingatlanalapok egyik jelentős befektetőjeként megjelenő *magán- és önkéntes nyugdíjpénztárak* esetében a kereskedés felfüggesztése, majd ezt követően a kezelési szabályzat módosítása nem okozott érdemi problémát, mivel ezen intézmények csak korlátozott mértékben tarthatnak portfóliójukban ingatlanokkal kapcsolatos befektetéseket.

Azok az *ingatlanbefektetési alapok*, amelyek esetén nem állt fenn a fizetéseketelenség közeli bekövetkeztének veszélye, szintén kritikusan álltak a felügyeleti döntéshez: a döntés meghozatalának pillanatában „megjelent” befektetői bizalomvesztés őket is érintette, és normál üzletmenetüket ez jelentősen befolyásolta.

A VÁLSÁGKEZELŐ JOGSZABÁLYALKOTÁS

A válsággal kiéleződésekor a jogalkotó végre gyorsan lépett. A problémákat megoldani célzó tpt-módosítások már 2008. november 24-étől hatályba léptek. (A jogszabály-módosítások a 10 forgalmazási napos felfüggesztés lejártát követően a hasonló helyzetek leküzdését szolgáló újabb eszköztárat is megnyitottak⁹ az ingatlanalapok és a felügyelet számára.)

A befektetők érdekeire építő felügyeleti intézkedést lehetővé tevő szakaszt a jogalkotó jelentősen kiegészítette, s ezzel megjelent a felfüggesztés (ingatlan)alap által történő kérésének is a lehetősége. A jogszabályi rendelkezések szerint a befektetési alapkezelő a befektetési jegyek maximum 180 napra történő felfüggesztését is kérhette már a felügyelettől, ha azt a befektetők érdeke indokolja. Három tényállás esetén adódó ilyen felfüggesztésre az „esemény” bekövetkeztét követően 5. forgalmazási napot követően ad lehetőséget a törvény. (Igaz, a fel-

ügyeletnek 2 forgalmazási napon belül kell döntenie, mivel ezek azok az esetek, amelyek leginkább veszélyeztethetik a piac biztonságát.¹⁰) A 180 nap nagyon szigorú határidő az ilyen alap számára, mivel ha ezen időszak alatt a felfüggesztést nem vonják vissza, a felügyeletnek el kell rendelnie az alap megszüntetését. A 180 napon belül azonban mind a felügyelet, mind az alapkezelő egymástól függetlenül kezdeményezheti a felfüggesztés megszüntetését, az alap jegyeivel történő kereskedés újbóli megnyitását. Ez lehetőséget ad arra a felügyeletnek, hogy megakadályozza: az alapkezelő indokolatlanul hosszúra nyújtsa a kereskedéssel nem érintett időszakot. Ezzel egy időben a felügyelet mozgásteret más helyen csökkent, mivel a felfüggesztésre okot adó korábbi rendelkezések közül kikerült a befektetők érdekeinek védelmére való hivatkozás: átkerült a befektetési alapkezelő kompetenciájába.

Nagy jelentőségű változás volt az az opció, amely szerint a *nyílt végű nyilvános ingatlanalap zárt végű nyilvános ingatlanalappá alakulhatott át*. Az átalakulás lehetősége azt jelentette, hogy a korábban nyílt végűként kibocsátott – azaz a folyamatos visszaváltási kötelezettséget felvállaló – ingatlanalap olyan alappá alakulhatott, amelynek jegyei a tőzsdére bevezetésre kerültek. Így a kereskedés lehetősége fenn állt, azonban az alapkezelőt csak a futamidő lejártával terhelte a visszaváltási kötelezettség.¹¹

A harmadik kiemelkedő módosítás a tpt 271. §-ának azon változtatása volt, amely lehetővé tette, hogy az alapkezelő a *likviditás biztosítására is hitelt* vehessen fel, az alap nettó eszközértéke számításakor figyelembe vehető ingatlanok értékének 50 százalékáig.

TANULSÁGOK, JAVASLATOK

❶ A jogi szabályozás *legnagyobb hibájának* az *ingatlanbefektetési alap formáját* tartom. Az a jogszabályi előírás, amely szerint a *nyílt végű,*

nyilvános ingatlanalap esetén a befektetési alap kezelője maximum 90 napon belül visszavásárlási kötelezettséget vállal a befektetési jegyre, megnehezíti az eszköz-forrás gazdálkodást. A befektetési jegyek visszaváltási kötelezettsége miatt egy hosszú távú befektetést klasszikus rövid forrásokkal finanszíroznak. (Ezzel a problémával a már megszűnt ingatlanszövetkezeti szektorban találkoztunk.) Ez a környezet *mindig magában* hordozza a pénzkivonásból eredő fizetésképtelenség veszélyét. Az ingatlanalapok portfóliójában lévő létesítmények piaca szűkebb, így a potenciális vásárlói kör nagysága is korlátos, nem ad lehetőséget a gyors értékesítésre, másrészt pedig a feszített eladásból eredő „menekülési érték” veszteséget jelenthet a befektetők részére.

Ezen probléma megoldására két lehetőség kínálkozik:

- vagy meg kell tiltatni (az ingatlanfejlesztési alapokhoz hasonlóan) az ingatlanalap nyílt végűként történő létrehozását,
- vagy pedig a portfólióban lévő ingatlanbefektetések átlagos értékesíthetőségi idejéhez kell kötni a visszaváltási kötelezettség minimális időtávját, szemben a mostani maximális időtávra vonatkozó korlátozással.

A nyílt végű forma megtartásának egyik eszköze lehet, ha az ingatlanalap eszközeire valaki vételi opciót vállal, illetve mögöttes szerződésekkel az alapkezelő biztosítja a folyamatos likviditást. Ebben az esetben a visszaváltás ideje akár rövid is lehet, például a $T+2$, $T+3$ nap, mivel az alapkezelő mögött álló partner bármikor köteles – s remélhetőleg képes és hajlandó is – biztosítani a szükséges likvid tőkét.

Ez a döntés valószínűleg radikálisan csökkentené az ingatlanalapok vonzerejét a kisbefektetők körében. Ezzel azonban elkerülhető lenne az, hogy azok a befektetők, akik nem képesek felmérni a befektetéseik kockázatát, a saját tudatlanságuk miatt később jelentős veszteséget okozó helyzetekbe kerülhessenek.

② Az *ingatlanalapok alapjaival* kapcsolatban jelentős probléma, hogy azoknak az alapoknak, amelyekbe ezek az alapok alapjai fektetnek, a visszaváltási időtávja eltérhet az „alapok alapjainak” visszaváltási idejétől. Megoldás lehet erre a helyzetre, hogy a visszaváltási idő nagyságát a legnagyobb részarányt képviselő vagy a leghosszabb visszaváltási idővel rendelkező alaphoz kell igazítani.

③ Az *ingatlanértékelést* végző személyek, szervezetek munkájának megbízhatósága, függetlensége az egész iparág számára meghatározó. Kicsit visszásnak tekinthető ezért az, hogy az ingatlanok értéke 2008 októberéig nem változott, ezt követő két hónapon belül azonban már radikális értékvesztések elszámolására került sor. Felmerül a kérdés: vajon tényleg függetlenek-e az értékbecslők, illetve valóban a befektetők érdekében járnak el? A tipikus „megbízó-ügynök problémával találkozunk: az ingatlanértékelésre az ingatlanalap kezelője ad megbízást és fizeti az ellenértéket is. Ez magában hordozza annak a veszélyét, hogy az alapkezelő, amennyiben az ingatlanértékelővel szakmai vitába keveredik, a szerződést felbontva új, „rugalmasabb” ingatlanértékelőt bízhat meg. Megoldásként elképzelhetőnek tartanám azt, hogy az ingatlanértékelők jelenleg is meglévő PSZÁF-nyilvántartást jobban szegmentálnák: ingatlantípusonként vagy akár az értékelt ingatlan nagysága szerint is meg lehetne osztani a szakértőket. Az elvégzett munka árát hatóságilag rögzítenék. Ezt követően az ingatlanalapokhoz az értékelendő ingatlan jellegének, nagyságának megfelelő kategóriából választva az ingatlanértékelők sorsolás vagy „kártyaleosztás” alapján kerülnének kijelölésre. Az alapkezelő köteles lenne 3–5 évre ezen ingatlanértékelővel szerződést kötni és csak különösen indokolt esetben lehetne azt felmondani.

④ A transzparenciát szolgálhatná az ingatlanértékelés jelenlegi rendszerének olyan irányú átalakítása, amely egy *ingatlanértékelő „tanács” felállítását* követelné meg. Ez a tanács há-

rom ingatlanértékelőből állna és csak az az érték lenne elfogadható az egy befektetési jegyre jutó nettó eszközérték számítása során, amelyvel mindhárom értékelő egyetért. Ez biztosítaná a „megbízott-ügynök”, „megbízó-megbízott” korábban részletezett problémájának marginalizálását. (S az ingatlanértékelők egymást is ellenőriznék...) Az ellenőrzés javítását szolgálná, ha az általuk készített ingatlanértékeléseket nyilvánosságra hoznák vagy mindenki számára hozzáférhetővé tennék.

5 Jelentős átgondolást igényelnek a befektetési szabályok. 2008-ban több ingatlanalaplánál a *szabad pénzeszközök döntő részét állampapírban és egyéb, a jogszabályokban meghatározott befektetési formákban tartották*, ezzel nem egy esetben nem az ingatlanok, hanem a pénzügyi kockázatait vállalták. Az új, nem ingatlanalapú befektetési lehetőségek – elszakadva az ingatlanok kockázataitól tették rövid távon is – versenyképpé az ingatlanalapokat. A hamis látszat keltése mellett ez a lehetőség nem is ösztönözte az alapokat az ingatlanbefektetésekre.¹² Ezen okból átgondolandó és jelentősen szűkítendő a szabad pénzeszközök befektetésének köre: például csak bankbetétben, legfeljebb 1 évre helyezhető el. Ez egyrészt arra ösztönözné az ingatlanalapok kezelőit, hogy keressék a jó ingatlanbefektetési lehetőségeket, másrészt gátat szabna az alapkezelők fokozott piaci marketing, eladásösztönző tevékenységének. Túlzott pénzbeáramlás esetén ugyanis akkor nem lesz lehetőség a befektetők igényeit kielégítő befektetések eszközzésére sem. Szintén megfontolandó a hitelfelvétel jelenleg elég szabad felvételének szűkítésére (likviditás biztosítása). A likviditás fenntartásához szükséges hitelek továbbra is biztosítani kell, a beruházásokhoz felvett hitelek csökkentése azonban javasolt. Ez olyan fajta tőkeáttételt tesz lehetővé, olyan beruházások kivitelezésére ad lehetőséget az alapok mögött álló szervezeteknek (például bankoknak), amelyeket maguk ilyenekeket jogszabályilag nem finanszírozhatnának.

6 S végül: a jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani az *engedélyezésre*. Tekintettel a tpt-ben meghatározott keretszabályokra, az ott meghatározott feltételeket az engedélyt megadó hatóságnak, azaz a PSZÁF-nak kell valós tartalommal megtöltenie. Ennek keretében a korábbiaknál alaposabban vizsgálni kell, hogy az alapkezelő által indítani kívánt ingatlanalap üzletpolitikája, üzleti terve mennyire átgondolt, a mikro- és makrogazdasági körülmények között mennyire valószínű meg, mennyire reálisak a piaci szereplők várakozásai az általános piaci várakozásokhoz képest. S amennyiben a hatóság úgy ítéli meg, hogy a kezelési szabályzatban szereplő feltételek nem teljesíthetők, akkor határozottan vállalni kell a negatív döntést, azaz nem szabad engedélyezni az alap piacra lépését.

* * *

A lezajlott folyamatokat nem lehetett volna elkerülni, azonban azok hatásait az elmúlt időszakhoz képest jobban kellett/lehetett volna kezelni.

Az ingatlanpiac késleltetett válsága és a válságból történő későbbi kilábalás miatt várhatóan eladásokra csak csekély számban fog sor kerülni, egyik jelentős ingatlanalap kezelője sem fogja felvállalni a veszteséget. A kisebb ingatlanalapok esetén, mivel létük forog kockán, előfordulhatnak az elkövetkező időszakban értékesítések.

A 1–3 év távlatában várakozásaim szerint az ingatlanalapokba friss kisbefektetői tőke csak korlátozott mértékben fog beáramolni, egyrészt a más befektetési eszközökhöz képest alacsony hozam, másrészt a kialakult bizalmatlanság és a hosszú elszámolási határidő miatt. A likviditási problémák miatt az ingatlanalapok kezelői várhatóan a befektetési jegyek értékesítését támogató marketingkampányokat visszafogják, „rettegve” egy hasonló pénzkivételről.

Másként ítélem meg az intézményi befektetők egyes köreit (nyugdíjpénztárak, biztosítók nem unit linked termékei), akik számára a ked-

vező árfolyamok miatt (amelyek az elmúlt időszakban növekedésnek indultak egy jelentős leértékelés után) hosszú távon jövedelmező lehet az ingatlanalapokba történő befektetés. Az intézményi befektetők stabilizálhatják is a piacot, mivel ők tudatában vannak a középtávú befektetések jellemzőinek és részükről nem várható, hogy az átmeneti árfolyamcsökkenésre befektetésük likvidálásával válaszolnak.

Hosszú távon a várakozásaim már vegyesek. A válság végeztével minden vissza fog térni a „régire”. Ami számomra egyrészt azt

jelent, hogy az állampapírhozamok és a betéti kamatok csökkenésével, az ingatlanpiac magára találásával párhuzamosan az ingatlanalapok ismét kívánatos hozamokat tudnak elérni befektetőik részére. Másrészt újra megindul az eladói verseny és a hálózatok ismét mindenki részére fogják kínálni ezen befektetéseket, függetlenül annak időtávjától, a befektető élethelyzetétől. Amennyiben a jogalkotó nem hoz kockázatcsökkentő, kerülő szabályokat, 10–20 év múlva hasonló problémákkal fogunk szembesülni.

JEGYZETEK

- ¹ A cikk hosszabb tanulmányom – Az ingatlanalapok jogi szabályozása és gazdasági helyzete (Budapest, kézirat, 2009. december) – rövidített változata, és az abban leírtak a szerző magánvéleményét tükrözik, az nem tekinthető a PSZÁF véleményének.
- ² Ez hosszú időn át a pénz- és ingatlanpiac normál működésének keretei között igaz is volt, mivel a pénzügyi csoportok, általában a bankok vezetői az időleges likviditási problémák kezelésére, átmeneti időre és nem számottevő összegben biztosították is a szükséges forrásokat az ingatlanalapok részére.
- ³ A sajtóban több olyan hír is megjelent 2005–2006 folyamán, hogy az ingatlanalapok – a szűkös ingatlanportfóliójuk mellett a hozamok növelése érdekében – éltek a jogszabály által biztosított hitelfelvétel lehetőségével is, s ebből adódó különböző tőzsdei ügyletekkel együtt jelentős nyereséget értek el. Ekkor többen feltették a jogos, szabályozást érintő kérdést: az ingatlanalapok akkor a valóságban mennyiben különböznek a kötvényalapoktól?
- ⁴ Elemzésemet sajnos erősíti, hogy a nagy alapoknál tárgyalt problémák a kisebb, nagy, tőkeerős banki háttérrel nem rendelkező alapok esetében még fokozottabban jelentkeztek.
- ⁵ A rendelkezésemre álló havi adatokat tartalmazó gyorsjelentésekben nem minden esetben került részletesen bemutatásra a követelések, kötelezettségek, eszközök összetétele, ezért a számítás során egyszerűsítést alkalmaztam. Mivel minden gyorsjelentés tartalmazta az ingatlanfeltöltöttséget és a hitel állományát, ezért abból indultam ki, hogy a nettó eszközérték ingatlanállománnyal csökkentett és hitelekkel növelt értéke jól jellemzi a nettó eszközök állományát. Tisztában vagyok azzal, hogy ez jelentős mértékű egyszerűsítés, ám az ingatlanalapok helyzetének általános bemutatásához elegendő munitiót és támpontot szolgáltat. A számítással nyert adatok többletinformáció-tartalma és tendenciája ugyanis ellensúlyozza a becslés hibái miatti pontatlanságot.
- ⁶ Tovább bonyolította a helyzetet, hogy szerencsére addig az egy jegyre jutó nettó eszközérték még csak az Európa Ingatlanalpnál változott érdemben negatívan (–3,75 százalék).
- ⁷ A kommunikációval kapcsolatban felmerül természetesen az a kérdés is, hogy a 2008. októberi hangulatban minden sajtómegjelenés visszajára is elsülhetett volna: a sajtó és a kisbefektetők is a „szél és a harszt” közismert esetéből indultak volna ki.
- ⁸ Az Erste Alapkezelő az Erste Ingatlan Alap esetében úgy döntött, hogy náluk a hozzájutás ideje: 2008. december 1-től: $T+31$ naptári nap, 2009. május 11-től: $T+5$ forgalmazási nap.
- ⁹ A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXXIV. törvény két oldalt el nem érő törvénytervezetből mindösszesen egyetlen bekezdés szól az MFB-ről, a többi szakasz jelentősen formáltatta az ingatlanalapok mozgásterét.
- ¹⁰ A jogalkotás gyorsasága miatt egy kis hiba becsúsztott. A 15 százalékos likvid eszköz aránya az ingatlanalapok

esetén minimális mérték, azaz ha a likvideszköz-állomány mértéke ezen mérték alá csökken, a felügyeletnek a jogszabályi előírások betartása érdekében – függetlenül az alapkezelő kérésétől – el kell járnia.

¹¹ A zárt végűvé alakulás feltételrendszerét a jogszabály eléggé röviden fogalmazza meg, ezért a PSZÁF 7/2008. számú vezetői körlevelében meghatározta

azokat a további feltételeket, amelyeket az átalakulás fontos részelemének tartott

¹² Bár a feltöltöttség alacsony szintje – ezt hangsúlyozottan ki kell emelni – 2008 II. félévében a működőképesség és a likviditás fenntartásának egyik szerencsés és szükséges eleme volt.

IRODALOM

EIDENPENZ J. (2009): Lehet még harmincmilliárd forinttal kevesebb, *Napi gazdaság, július 24–25.*

VIRÁG L.-NÉ (2009): Ingatlanbefektetési alapok, előadás, *Corvinus Egyetem, KTI Ingatlanguzálkodási szak*

A befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény; *CD KompLex Jogtár Plusz*

A nyílt végű ingatlanbefektetési alapok zárt végű ingatlanbefektetési alappá történő átalakulása során alkalmazandó alapelvekről szóló 7/2008. számú Vezetői körlevél; www.pszaf.hu,

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának 1/2007. (II. 8.) ajánlása az Ingatlanalap-kezelési tevékenység megfelelő végzéséhez http://www.pszaf.hu/bal_menu/szabalyozo_eszkozok/pszafhu_bt_ajanlirelvutmut/ajanlas_ft/pszafhu_a_janlirelvutmut_20070214_1.html

A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény; *CD KompLex Jogtár Plusz*

Havi portfólió-jelentések; http://www.erstebroker.hu/hu/befjegy_erste_ingatlan_alap.html

Havi jelentések; <http://www.europaalap.hu/index.php?lang=0&t=1&s=0&archivum=1>

J-III-200/2008. számú határozat befektetési jegyek folyamatos forgalmazásának felfüggesztéséről; http://www.pszaf.hu/bal_menu/hatarozatok/tokepiaci_hatarozatok/J-III-200-2008_654.html

Jelentések; <https://www.otpbank.hu/ingalapkezelolo2001/online/A0202000000.html>

Közlemények http://www.uniqavk.hu/uniqavk_hu/cms/news/kozlemenyek/20090316/index.jsp

Legfontosabb tudnivalók az Erste Ingatlanalapról http://www.erstebroker.hu/hu/befjegy_erste_ingatlan_alap.html

Max index alakulása http://www.akk.hu/max_idosor.ivy?public.cat-sys-CCB05A37-B22F-4563-8BE6-7BFA256BF1F3-filtergroup=user1

Raiffeisen Ingatlan alap – havi elemzések; http://www.raiffeisen.hu/rai/raiportal/ep/programView.do?channelId=-11708&programId=72597&programPage=%2Fep%2Fprogram%2Feditorial.jsp&BV_SessionID=@@@@0578611957.1249800449@@@&BV_EngineID=ccchadehmkhkgdjecfecghkdghkdfi.0

Katona Klára

A külföldi tőkebefektetések okainak változása Kelet-Közép-Európában

A tanulmány célja az UNCTAD által kidolgozott, az országok tőkevonzó képességének meghatározására szolgáló úgynevezett FDI (foreign direct investment) potential index vizsgálata a kelet-közép-európai régióban. A tőkebefektetési döntésekre nemzetközi és regionális tapasztalatok alapján kiható faktorok: a piac mérete, az ország nyitottsága és versenyképessége, az infrastruktúra fejlettsége, a humán tőke színvonala, az országkockázat mértéke, a privatizáció hatása, az adópolitika, adóteher szintje, a munkaerő költsége és termelékenység. A felsorolt magyarázó változók alakulásának elemzése az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően és az azt követő években is szükséges a régió egyes országiban. A térbeli és időbeli összehasonlítás nemcsak a faktorok tőkevonzó képességre gyakorolt hatását tükrözi, hanem az Európai Unióhoz való csatlakozás eltérő mértékű gazdasági hatásaira is rámutatnak a régióban.

A MŰKÖDŐTŐKE-BEFEKTETÉSEK MOTIVÁCIÓI AZ EU-CSATLAKOZÁS ELŐTT

A kelet-közép-európai térség tőkevonzásának okait a piactudományi átmenet időszakában a témával foglalkozó szakirodalom alapvetően két tényezőre vezeti vissza: a térség tőkepiaci befektető-

it vagy a megszerezhető új piac vagy a termelési költségek (munkaerőköltség, adókedvezmények stb.) csökkentésének lehetősége motiválta.

A kutatások többsége a piacorientált befektetések dominanciája mellett érvelt (Meyer, 1995; Lankes és Venables, 1996; Tüselmann, 1999; az EBRD 2000. évi felmérése). A költségcsökkentés jelentősége csak az exportorientált vállalatok esetében volt kimutatható, illetve az adókedvezmények önmagukban nem bizonyultak kellően hatékony eszköznek a külföldi befektetők motiválásában (Beyer, 2002; Sedmihradsky, M. – Klazar, St., 2002; Edmiston, K. – Mudd, S. – Valev, N., 2003)

Közvetlenül az EU-csatlakozást megelőző időszak tőkeáramlását elemezve Patkó (2003) a befektetői döntéseket befolyásoló tényezők között megkülönböztet régiósajátosságokra (földrajzi elhelyezkedés) és szubregionális előnyökre visszavezethető elemeket. Az előbbiek szerint a térség országai azonosnak tekinthetők, az utóbbiakban különböznek. A szubregionális előnyök további csoportokra bonthatók a profitabilitás (piacméret, inputköltségek, elérhetőség), az országjellemzők (politikai, gazdasági kockázat, makroökonómiai stabilitás, illetve az intézményrendszer szilárdsága), valamint a privatizáció módszere, üteme, mértéke szerint. Elemzése alapján a profitabilitás és az

országjellemzők vonatkozásában nem volt lényegi különbség a vizsgált országok között 1999–2003-ban. A privatizációt illetően azonban már tapasztalható eltérés. A működőtőkebefektetések nagysága ennek az egy tényezőnek a következményeképpen 1999–2003 között különbözőképpen alakult a térségben: GDP-arányosan a legtöbb FDI Csehországba és Szlovákiába áramlott, Magyarország és Lengyelország a korábbi szinten maradt. *A privatizáció tehát meghatározó jelentőségű volt a térség FDI-áramlásának éves alakulásában.*

A régió gazdaságainak tőkeakkumulációja kulcsszerepet játszott a gazdasági átalakulásban és növekedésben, amely az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz vezetett. *Dobrinsky (2007)* szerint azonban a beruházások megvalósítását akadályozó pénzügyi korlátok felszámolásában szerepet játszó három forrás (hazai megtakarítások, FDI, bankhitel) közül a kelet-közép-európai térségben a banki hitelezésnek nagyobb szerep jutott, mint a külföldi tőkebefektetéseknek, ami a magas színvonalú bankrendszer gyors kiépülésének tudható be.

A csatlakozást, a 2004-et követő időszak tőkeáramlásának vizsgálatához még viszonylag rövid idő áll rendelkezésre. Az elemzést nehezíti továbbá, hogy a nemzetközi statisztikákban a régiót már nem kezelik elkülönült térségként, hanem a fejlett, európai országokkal esnek egy tekintet alá. Kérdés, hogy a tőkepiaci versenyképesség szempontjából mennyire igaz ez a besorolás. A következőkben erre keressük a választ.

A RÉGIÓ TŐKEPIACI VERSENYKÉPESSÉGE AZ UNCTAD-MUTATÓK TÜKRÉBEN

Az UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) éves beszámolóiban (World Investment Report, WIR) többféle mutatót, indexet dolgozott ki, amelyek segítségével mérhetővé válik a világ különböző térsé-

geibe érkező tőke hatása és jelentősége a befogadó ország szemszögéből. E mutatók között érdemes megemlíteni az FDI flow/bruttó beruházás (Gross Fixed Capital) hányadost, a két- vagy többoldalú egyezmények számának alakulását, a transznacionalizáltsági indexet, az FDI-teljesítményt, illetve FDI-vonzóképeség indexeket. Ezeknek az arányszámoknak az alakulását a szervezet régióként is kimutatja, ugyanakkor a Kelet-Közép-Európa-hoz tartozó országokat csak 2004-ig, az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjáig kezeli elkülönült térségként. A csatlakozást követően már a többi európai uniós országgal együtt jelennek meg ezek az országok az éves jelentésekben, ezért az adatgyűjtés csak az egyes országok viszonylatában lehetséges.

A felsorolt mutatók közül a transznacionalizáltsági index, az FDI-teljesítmény, illetve FDI-vonzóképeség indexek régiós alakulásának elemzésére vállalkozunk, több okból kifolyólag. Először is versenyképességi szempontból ezek az arányszámok a leginformatívabbak. Másodsorban, a többi, felsorolt jellemző tekintetében a régió országai a világtárgtól és – tendenciáktól nem térnek el lényegesen. Harmadszor ezeknek az indexeknek az alakulása követhető nyomon az elmúlt 15–20 év folyamán az UNCTAD éves jelentéseiben.

A transznacionalizáltság foka értelmezhető nemzetközi vállalatokra és országokra egyaránt. Vizsgálódásunk szempontjából ez utóbbi az érdekes. Az országok transznacionalizáltságának mértékét négy arányszám átlaga adja meg: az ország éves FDI (flow)/bruttó beruházásának és az FDI (flow)/GDP arányának nagysága, valamint az országban működő külföldi leányvállalatok hozzájárulása az ország GDP-jéhez és a foglalkoztatáshoz. Ennek a kalkulációnak az alapján a fejlett országokat átlagosan közel 25, a fejlődő térséget 20, a kelet-közép-európai országokat pedig átlagosan 16 pontos transznacionalizáltsági index jellemezte 2003-ban (WIR, 2004). Az átlag mögött azon-

ban jelentős eltéréseket találunk, nagy az egyes országok arányszámának szórása. 2003-ban a régió első négy helyezettje: Macedónia, Észtország, Magyarország, Csehország. A többi, térségbeli állam jóval lemaradva követi őket. Az első négy helyezett transznacionalizáltsági foka meghaladta vagy közelítette a 30 pontot, ami nemcsak a régióban, hanem a világtárlaghoz képest is kiemelkedő szint volt.

A kép valamelyest változott 2005-re, de a külföldi tőke gazdasági jelentősége inkább erősödött. A kelet-közép-európai országok – amint erre már utaltunk – 2004 után a fejlett országok csoportjába kerültek át. *A nemzetközi tőkének való kitettségüket azonban az Európai Unióhoz való csatlakozásukat követően is megőrizték, illetve növelték.* Belgium, valamint Luxemburg után a harmadiktól a hetedik helyezésig ennek a régióknak az országai állnak, 33–49 pont közötti indexértékkel, amely a csoportátlagot, 25 pontot, jelentősen – majdnem kétszeresen – meghaladja (WIR, 2008). *Az index magas szintje azt jelzi, hogy ezekben az országokban a külföldi tőke meghatározó szerepet játszik a GDP előállításában, a beruházásokban és a foglalkoztatásban.*

Az FDI-teljesítményindex azt mutatja meg, hogy egy ország részesedése a világ külföldi működőtőke-beruházásaiból hogyan aránylik az adott ország világ GDP-ből való részesedéséhez. Ha az így kapott érték egynél magasabb, akkor az adott ország gazdasági teljesítményét meghaladó mértékű működő tőkét vonz az országba, ha egynél kisebb az érték, az értelemszerűen a gazdasági teljesítményhez képest kisebb vonzerőt jelent. A kelet- és közép-európai országok 1988–2003 között mindvégig egy fölötti értéket produkáltak. 2003-ban 1,35-ös indexet értek el átlagosan. Ez a magas érték az átalakuló, feltörekvő országoknál nem meglepő.

Az FDI-teljesítményindex alapján az UNCTAD rangsorolja az országokat. A 2001–2003 közötti időszak felmérései szerint a világrang-

sorban a legjobb eredményt a térség országai között Észtország érte el a 10. helyezéssel. A 12–13. helyen Szlovákia és Csehország, végeztek. Harmincharmadik Magyarország, 41-dik Litvánia, míg Lengyelország a 68-dik helyre szorult vissza. Az EU-csatlakozást követően csak Észtország tudta megőrizni, sőt javítani pozícióját (8. hely), míg a többi új tagállam nincs az első 20 helyezett között.

A teljesítményindex csökkenése nem feltétlenül jelent valamiféle visszaesést, sokkal inkább azt tükrözi, hogy ezek az országok – a többi fejlett országhoz hasonlóan – elérték egy olyan egyensúlyinak nevezhető szintet a külföldi tőke viszonylatában, amely gazdasági fejlettségüknek (piacméretüknek) megfelel és így nem tér el a csoportátlagtól.

Az FDI vonzóképeségi index már egy összetettebb mutató. Tizenkét magyarázó változó segítségével kalkulálható ki, hogy egy adott ország tőkepiaci versenyképessége milyen mértékű. A változók a következők: a GDP növekedési üteme, a GDP/fő nagysága, az export volumene a GDP-hez viszonyítva, a telefonvonalak és mobilkészülékek száma a lakosságra vetítve, a felhasznált energia/fő mértéke, a K+F-kiadások nagysága a GDP-hez viszonyítva, a felsőfokú tanulmányokat végzők száma a teljes népességhez viszonyítva, az országkockázat mértéke, a nyersanyagok és szolgáltatások exportja a világelexport százalékában, az elektronikai eszközök és autók importja a világimport százalékában, a beáramló FDI a világ FDI százalékában.

Kelet- és Közép-Európa a XXI. század elejére felzárkózott a világtárlaghoz, FDI vonzóképeségi indexe elérte a 0,221-et. (A világtárlag 0,220). Ugyanakkor 1988–2003 közötti időszak átlagában egyetlen térségbeli ország sem jutott be az első 25 ország közé a tőkevonzó képessége alapján. Az EU-csatlakozást követően sem változott a helyzet, az új tagállamok a 33–53. helyezés között találhatók a rangsorban. (Lásd 1. táblázat)

**A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG ORSZÁGAINAK HELYZÉSE AZ FDI-TELJESÍTMÉNY-
ÉS TŐKEVONZÁSI INDEX ALAPJÁN KÉPZETT RANGSORBAN 2005–2007 KÖZÖTT**

	FDI-teljesítményindex				FDI-tőkevonzóindex	
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Csehország	31	34	41	39	39
Észtország	6	9	8	35	34
Magyarország	40	38	45	42	41
Lettország	47	33	31	43	42
Litvánia	69	52	53	40	38
Lengyelország	56	51	60	44	43
Szlovákia	30	28	49	54	53
Szlovénia	95	98	94	32	33

Forrás: UNCTAD, WIR, 2008

Az UNCTAD 2008. évi jelentésében kombinálva a két (teljesítmény- és tőkevonzási) indexet, mátrixszerűen négy csoportba sorolta be az országokat tőkepiaci versenyképességük szerint. A két index alapján megkülönböztet négy csoportot.

- 1 Éllovasok: nagy tőkepiaci teljesítmény – nagy tőkepiaci vonzerő
- 2 Túlteljesítők: nagy tőkepiaci teljesítmény – kis tőkepiaci vonzerő
- 3 Alulteljesítők: kis tőkepiaci teljesítmény – nagy tőkepiaci vonzerő
- 4 Lemaradók: kis tőkepiaci teljesítmény – kis tőkepiaci vonzerő

A teljesítmény és az országban rejlő lehetőségek (tőkevonzó képesség) alapján gyakorlatilag az összes újonnan csatlakozó ország az éllovasok csoportjába került a 2006-os adatok alapján. Ez a tény a térség jövője szempontjából mindenképpen biztató és pozitív üzenet a befektetők számára.

A régió tőkevonzó képessége mellett azonban fontos látnunk azt is, hogy a régió egyes országainak teljesítménye milyen mértékben befolyásolja a külföldiek befektetési döntéseit, illetve melyek azok a faktorok, amelyek erősítése-gyöngítése révén a tőkepiaci versenyképesség növekszik. A következőkben ezen tényezők összehasonlítását végezzük el az Európai Unióhoz való csatlakozást

megelőző és az azt követő időszakra vonatkozóan a teljes makroökonómiai elemzés igénye nélkül, amely meghaladja e tanulmány kereteit.

A TŐKEVONZÁSI INDEX TÉNYEZŐINEK ALAKULÁSA KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

A piac mérete

A külföldi működő tőkét befogadó piac nagyságának mérésére több mutató is elfogadott. Ezek között az ország GDP-je, a GDP növekedési üteme, az ország népessége, az egy főre jutó jövedelem nagysága a legtipikusabbak.

Az első periódusban, 1996-tól 2000-ig a térség országainak növekedési üteme – Észtország kivételével – többé-kevésbé együtt mozgott a 2-5 százalékos közötti sávban. 2000–2001-ben nemcsak a régió, hanem az OECD-országok GDP-jének növekedési üteme is csökkenést mutatott. A csatlakozást követően, 2004-től – eltérően az EU- és az OECD-országok átlagától – az újonnan csatlakozó országok zöme erőteljes növekedésnek indult, egyedüli kivételként Magyarországot kell megemlítenünk, ahol a GDP növekedési üteme két év stagnálás után 4,8-ról 1,1 százalékra csökkent 2007-re.

A hasonló gazdasági fejlettség következtében a népesség is viszonylag jó közelítést adhatja a térség piaci kapacitásának. Ilyen rövid időszakra vetítve az egyes országok népessége többé-kevésbé állandónak tekinthető. Az országok piaci közötti különbségeket jól szemlélteti az 1. ábra.

Az egy főre jutó nemzeti jövedelem tekintetében minden vizsgált országnál lineáris növekedés tapasztalható, nagyságrendben: Szlovénia és Csehország az első két helyezett, Magyarország, Szlovákia, Észtország holtversenyben a harmadik helyen található és végül Lengyelország, nem sokkal lemaradva a hatodik.

A piacméret tőkebefektetésekre vonatkozó magyarázó erejének vizsgálatokor nem lehet figyelmen kívül hagyni a két tényező közötti kölcsönhatást, amelyre a szakirodalom is felhívja a figyelmet (Agarwal, 1980; Choe, 2003). A működő tőke beáramlása következtében ugyanis általában növekszik az ország GDP-je. Ennek következtében az ok-okozati kapcsolat iránya nehezen állapítható meg.

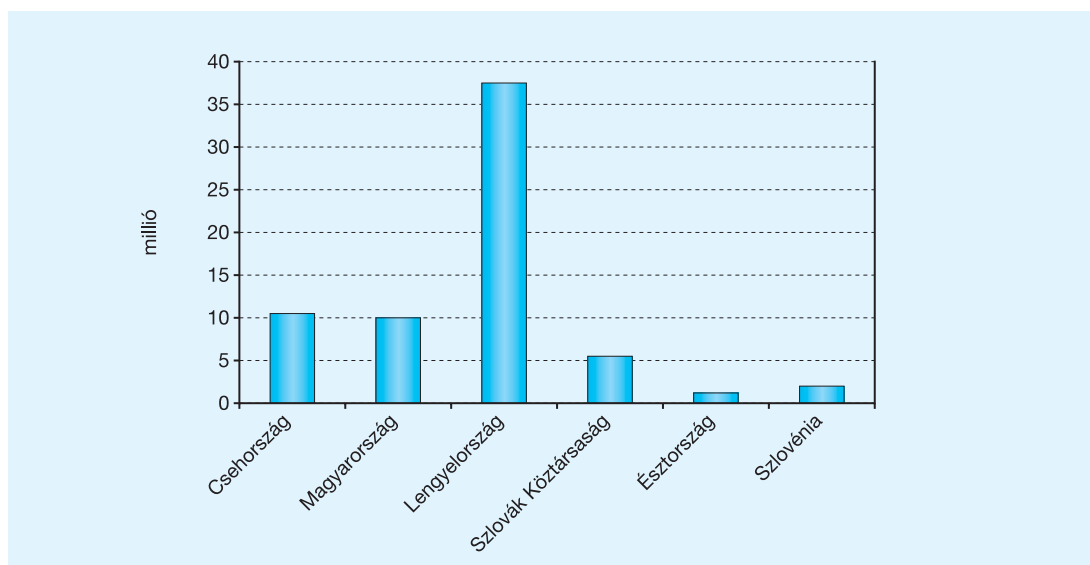
Az ország nyitottsága, versenyképessége

A külkereskedelmi nyitottság és a versenyképesség vonatkozásában is elmondható, hogy a kauzalitás iránya nem egyértelmű. A működő tőke beáramlása jelentős mértékben megváltoztathatja az ország külkereskedelmi szerkezetét, orientációját, ugyanakkor kihatással van az import és az export volumenére és egyenlegére is.

A nyitottság egyik legjobb mérőszáma a külkereskedelem aránya a GDP-hez viszonyítva, amely a térség országaiban a vizsgált periódusban mindvégig az OECD- és az EU-átlagot jóval meghaladó mértékű volt (kivévelt képez Lengyelország). A már kezdetben is magas arány 1996-tól folyamatos növekedést mutatott. Csúcsát 2000-ben érte el, majd az új évezred elején kismértékben visszaesett. *Az EU-csatlakozást követően azonban a térség országainak külkereskedelemtől való függése újra emelkedni kezdett és az OECD átlagához képest – amely 20–30 százalék között mozgott az utóbbi 12 évben – kiemelkedő mértékű volt.*

1. ábra

A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOK NÉPESÉGÉNEK ALAKULÁSA 1990–2008 KÖZÖTT



Forrás: OECD Factbook 2009, Economic, Environmental and Social Statistics – ISBN 92-64-05604-1 – © OECD, 2009

A külkereskedelmi nyitottság összefügg az országok méretével, így nem véletlen, hogy Lengyelország külkereskedelem/GDP-aránya belesimul az EU átlagába. (Lásd 2. ábra)

Telefonvonalak száma, energiaszférák használata

Az infrastruktúra meghatározó szerepe a tőkebefektetési döntésekben egyre nagyobb hangsúlyt fektet a szakirodalom. A hagyományos infrastruktúra jelentőségét az energiaszférák használata, míg a modern információs, telekommunikációs infrastruktúra meglétét a telefonvonalak számának növekedése jelzi az UNCTAD számbavétele szerint. Ez utóbbi fontosságára Moosa et al. (2005) hívja fel a figyelmet, hiszen cikkében az összes vizsgált és lehetséges FDI-vonzó tényező között a telefonvonalal való ellátottság szerepét találta általános viszonylatban is bizonyítottnak.

A telefonvonalak számát és az otthoni inter-

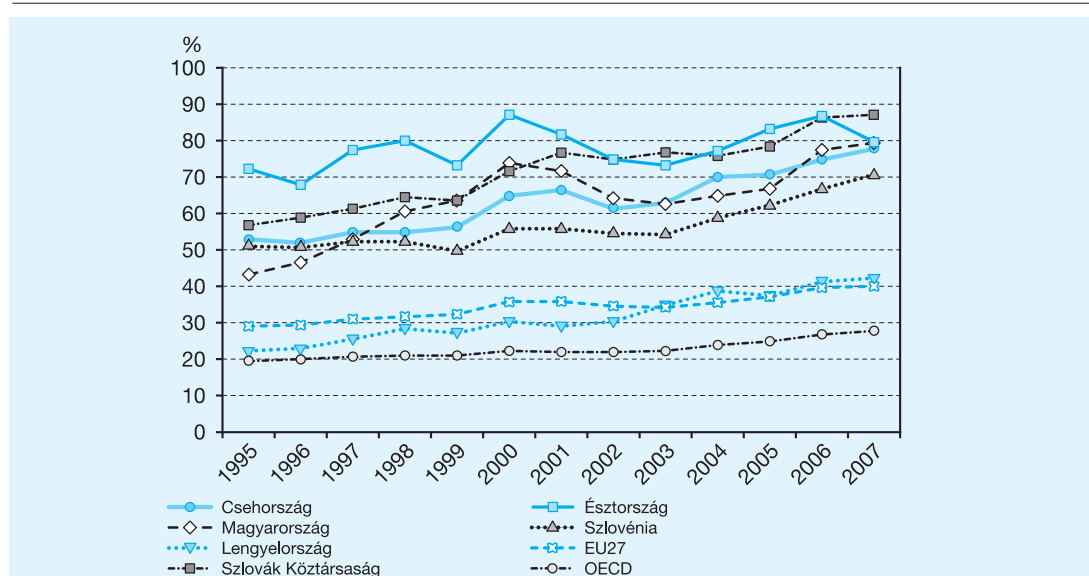
netelérhetőséget és számítógépes ellátottságot tekintve a régió országaiban igen dinamikus fejlődést tapasztalhattunk. Míg a telefonvonalak lakosságra vetített aránya 1991-ben még az OECD-átlag fele, negyede volt, addig 2007-ben minimálisan az OECD-átlag 90 százalékát minden új tagállam elérte, de például Csehország és Szlovénia meg is haladta azt. Az otthoni internethasználók aránya valamivel lassabban, de szintén felzárkózóban van az európai átlaghoz.

A K+F-kiadások és a felsőfokú oktatásban résztvevők aránya

A működő tőkét befogadó ország humán tőkéjének és technológiájának színvonala egyaránt fontos a tőke becsalogatása és a technológiai spillover hatékonysága miatt is (Dimelis, (2005); Sanna – Randaccio, 2002). Mind a befektető, mind pedig a befogadó akkor profitál a beruházásból, ha a hozott technika adaptációjá-

2. ábra

KÜLKERESKEDELEM/GDP-HÁNYADOS A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉGBEN 1995–2007 KÖZÖTT



Forrás: OECD Factbook 2009, Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-05604-1 – © OECD, 2009

hoz megfelelő fejlettségű tudásbázis áll rendelkezésre. A tudásbázis szintjének meghatározására a K+F-tevékenységre költött költségvetési kiadások mértéke a GDP-hez mérten, illetve a felsőfokú végzettséggel bírók aránya az aktív népességben belül jó közelítésnek számít a szakirodalomban.¹

A 3. ábra a térség, valamint az EU- és OECD-országok átlagos K+F-kiadásainak arányát mutatja a GDP-hez mérten. Jól látható, hogy a régiót jellemző kiadási arány elmarad mind az EU, mind pedig az OECD kutatásra költött összegeitől, csak Szlovénia és Csehország közelíti meg a nemzetközileg elvárt mértéket. (Az ábra csak a GDP-hez viszonyított, relatív elmaradást mutatja, de abszolút összegben még jelentősebb az eltérés.). A kutatás-fejlesztés kormányzati támogatása függetlenül az EU-csatlakozástól 0,5–1,5 százalék között mozgott, az elmúlt 10–12 évben, pozitív vagy negatív trendet nem mutatott.

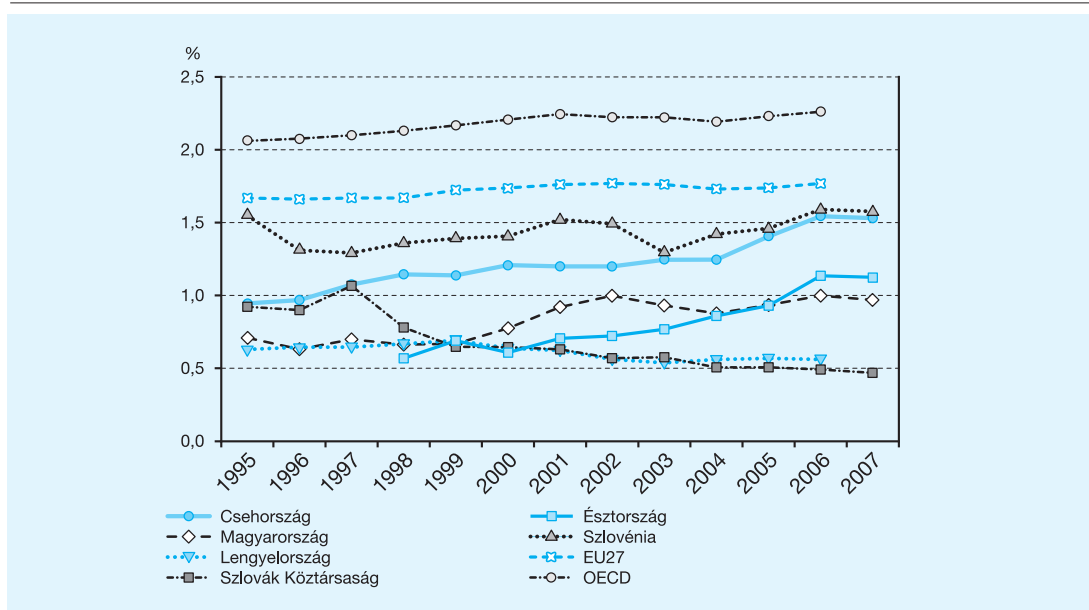
A humán tőke színvonala az elmúlt 10 évben

folyamatosan emelkedett, ha a felsőfokú képzésben résztvevők számának a 25–64 év közötti populációhoz viszonyított arányát nézzük. A felsőfokú képesítéssel rendelkezők aránya 1997-től 2006-ig legkevesebb 27 százalékkal nőtt, így 14–21 százalék között mozog a térség országaiban. *A pozitív tendencia ellenére – Észtország kivételével – az új tagállamok e mutató tekintetében elmaradnak az OECD-országok 27 százalékos átlagától.*

A humán tőke színvonalának egy új és a nemzetközi összehasonlítást megkönnyítő mutatója az úgynevezett PISA-felmérések eredményeként adódó rangsor. *A vizsgált országok tudományos teljesítménye 2006-ban e felmérés szerint az OECD-átlag körül mozgott.* Csehország 10. Magyarországot 15. helyezéssel valamivel az átlag fölött találhatók, míg a 17. Lengyelország és a 22. Szlovák Köztársaság valamivel az átlag alatt. (OECD Factbook, 2009; Economic, Environmental and Social Statistics – ISBN 92-64-05604-1 – © OECD, 2009)

3. ábra

A K+F-KIADÁSOK ALAKULÁSA A GDP SZÁZALÉKÁBAN A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOKBAN 1995-2007 KÖZÖTT (százalék)



Forrás: OECD (www.oecd.org)

Országkockázat

Az országkockázat mértékének meghatározására az Euromoney adatait és metodológiát vetjük alapul. Az Euromoney évente általában két országkockázati rangsort hoz nyilvánosságra, egyet márciusban, egyet szeptemberben. Mivel az országba áramló tőke volumenét az év eleji viszonyok jobban befolyásolják, mint az utolsó negyedévben publikált kockázati tényezők, ezért a márciusi adatokat tekintettük kiindulópontnak. (Kivéve 1998-at, ebben az évben csak szeptemberi közzététel áll rendelkezésre.)

Az Euromoney megközelítésében az országkockázat kilenc kategória súlyozott átlagából számolható. Minél magasabb pontértéket kap egy ország, annál előrébb kerül az országok rangsorában, vagyis annál kevésbé számít kockázatosnak. A súlyozásban figyelembe vett kategóriák a következők:

- gazdasági teljesítmény (25 százalékos súly),
- politikai kockázat (25 százalékos súly), elsősorban a nemfizetés kockázatát, illetve a repatriálás akadályozását foglalja magában. A pontozást a helyi hitelintézetek szakértői végzik,
- adósságindikátor (10 százalékos súly), a Világbank adósságtábláinak figyelembevételével készül (folyófizetésimérleg-hiány, külső adósság állomány a GNP százalékában),
- fizetési késedelem, illetve átütemezés (10 százalékos súly), a Világbank adósságtáblái alapján,
- hitelezési rangsor (10 százalékos súly), a Moody's rangsora alapján,
- banki finanszírozáshoz való hozzáférés (5 százalékos súly), számítása a hitelek folyósításának mértéke alapján történik az ország GNP-jének arányában,
- rövid távú finanszírozáshoz való hozzáférés (5 százalékos súly), OECD-adatbázis alapján,
- a tőkepiachoz való hozzáférés (5 százalékos súly), a nemzetközi kötvények, illetve szindikált hitelek piacához való hozzájutás

könnyűségét, nehézségét a szindikált hitelezéssel foglalkozó testületek vezetői pontozzák minden országban,

- a forfeting leszámítolásának mértéke (5 százalékos súly), mennyiben tér el a kockázatmentes mértéktől.

A térség országai többé-kevésbé azonos módon, javuló-stagnáló tendenciát mutattak a vizsgált periódusban és egymástól sem tér el kockázati megítélésük jelentős mértékben. Az 1998-as év kiemelendő, ugyanis az orosz tőzsdeválság az egész régióra kiterjedő kockázati romlásban csapódott le. (Lásd 2. táblázat)

A RÉGIÓ TŐKEPIACI VERSENYKÉPESSÉGÉT MEGHATÁROZÓ EGYÉB TÉNYEZŐK ALAKULÁSA

A tőkevonzó index elemeinek vizsgálatán túl különös jelentőséggel bír két másik tényező a térség országainak tőkepiaci versenyképességében. Ezek a tényezők az adópolitika és a humán tőke költsége. Mindkét kérdés vonatkozásában a térség országai komoly gazdaságpolitikai lépéseket tettek e tényezők befolyásolása érdekében. Habár az adószint szignifikánsan jelentős kapcsolatot a tőkebeáramlással eddig nem sikerült kimutatnia a szakirodalomnak (Feld-Heckemeyer, 2009), a térség országai mégis adóversenyt folytatnak a befektetők megnyeréséért, hol egyik, hol másik ország licitálja túl a versenytársakat a kedvezmények és az adócsökkentés terén.

Az idézett szakirodalom szerint a munkaerő költségének alakulása az exportorientált befektetések esetében jelentős, ezért fontos bevonunk az elemzésbe.

Adópolitika

Az adóterhek vizsgálatakor mind a befektető országok, jellemzően az EU-tagországok, mind a tőkepiaci versenytársak, vagyis a kelet-

AZ ORSZÁGKOCKÁZAT MÉRTÉKE KELET-KÖZÉP-EURÓPA ÖT ORSZÁGÁBAN AZ EUROMONEY PONTOZÁSA SZERINT, 1998–2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Magyarország	55,0	65,8	61,8	72,1	70,2	71,0	67,7	68,82	68,50	–	–
Csehország	52,3	62,0	60,2	64,2	68,5	67,0	66,5	69,38	68,82	70,24	70,67
Lengyelország	52,1	62,1	61,7	63,4	65,8	65,2	62,8	65,24	66,26	67,80	68,32
Szlovénia	55,4	70,1	71,3	71,8	73,8	74,3	76,7	78,69	79,62	81,75	81,14
Szlovákia	–	48,3	48,4	56,9	62,5	59,3	62,4	64,73	64,87	66,70	67,37

Forrás: Euromoney

közép-európai térség országainak adóterhei képezik az összehasonlítás alapját, feltárva a meglévő előnyöket és hátrányokat.

Már az EU-csatlakozást megelőzően a versenytárs országok általános jogi helyzetére jellemző volt, hogy a törvényi keretek illeszkedtek az EU jogrendjéhez. A külföldi beruházók a belföldiekkel azonos jogokat élveztek. A külföldiek részesedése teljes mértékben lehetségessé vált, az ismert társasági formák is a régióban mindenütt fellelhetők voltak. A tőkebehozatal, akár csak a nyereség- és tőkeátruházás szabadsága megvalósult Kelet-Közép-Európában. Mindebből következően az adóknál ragadható meg szignifikáns különbség a versenyképesség vonatkozásában.

Az adókötelezettségek közül a befektető és a befogadó országok számára egyaránt kiemelt – makrogazdasági szempontból bevételi, mikrogazdasági szempontból költség – kategória a társasági adó. Ennek a kiemelésnek az az oka, hogy a társasági adó mértéke alapvetően meghatározza a vállalkozási hajlandóságot. Következésképpen a befogadó országok adóversenyének fókuszába is első sorban ez az adónem került.

A régió országai között Magyarország nemcsak az EU-országok átlagához képest (30–35 százalék), hanem a kelet-közép-európai országok százalékos arányainak viszonylatában is kirívóan alacsony társaságiadó-kulcsot állapított meg. A társasági adó mértéke a kezdeti 40 százalék, majd 36 százalékról 1995-ben drasz-

tikusan lecsökkent 18 százalékra. Ez a kulcs a térség legalacsonyabb társasági-adóterhe volt a '90-es évtized második felében. (2004-től már csak 16 százalékos adó terhelte a vállalatok nyereségét.) A 3. táblázatból kitűnik, hogy Magyarország a XXI. században is megőrizte versenyelőnyét a társasági adó tekintetében, hiszen a rivális országok közül csak Szlovákia és Lengyelország vezetett be hasonlóan alacsony adókulcsot. (Összehasonlításképpen jegyezzük meg, hogy 2007-ben az Egyesült Államok adórátája 35 százalék, az Egyesült Királyságban 30 százalék, Németországban 26 százalék a társasági adó mértéke.)

3. táblázat

TÁRSASÁGIADÓ-KULCSOK MÉRTÉKE KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN 2007-BEN

Ország	Társasági-adórata (százalék)
Csehország	24,0
Magyarország	17,33 (16,0)
Lengyelország	19,0
Szlovák Köztársaság	19,0

Forrás: www.oecd.hu

Az EU-csatlakozást követő időszakban új kihívást jelentett azonban, illetve a verseny új dimenzióba lépett azáltal, hogy több országban bevezetésre került az úgynevezett egykulcsos adórendszer (flat tax). Az egykulcsos adót alkalmazó országok között a kelet- és közép-európai országok túlsúlyban vannak, de Magyarország nincs

közöttük. (Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia is bevezették az egykulcsos adót). Az egykulcsos adórendszer egyszerűsége, könnyen kezelhetősége és nem utolsó sorban alacsony szintje miatt a legvonzóbb adózási környezet a vállalkozások számára.

Nemzetközi összehasonlításban a jövedelmekre kivetett adóbevétel GDP-hez viszonyított aránya tekintetében az OECD-átlagtól elmaradnak a térség országai. A '90-es évek elején még Magyarország és Lengyelország az OECD-átlaggal megegyező mértékű GDP-arányos adóbevételt produkált, de a térség országai között folyó adóversenynek köszönhetően ez az arány jelentősen csökkent. 2007-re még a legmagasabb értéket felmutató Magyarország is csak az OECD-átlag kétharmadát éri el, míg a legalacsonyabb adóbevételű Szlovák Köztársaság a felét sem. (Lásd 4. ábra)

Az EU-csatlakozást megelőző időszakban az adókulcsok mellett jelentős szerepe volt az adókedvezmények és támogatások nagyságrendjének

és kiterjedtségének is. A versenytárs országokban az adókedvezmény, valamint adómentesség igénybevétele a külföldi befektetők számára csaknem azonos feltételek mellett (exportorientált termelés, munkahely-teremtés, minimális befektetési küszöb – általában 5–10 millió US\$ – 10 évre) volt lehetséges.

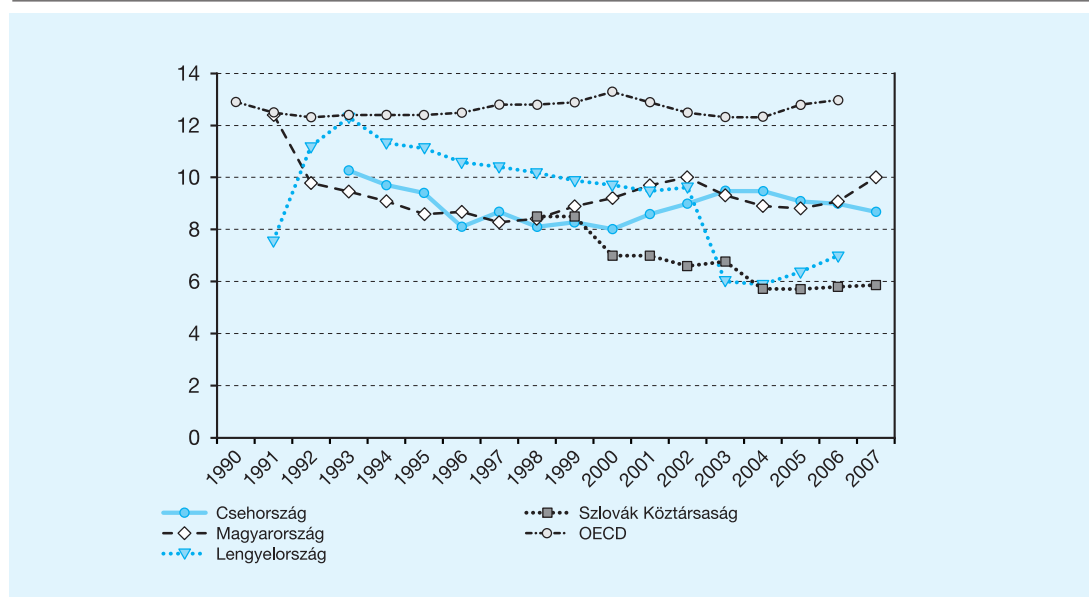
Az EU-csatlakozás után is megmaradt a különleges gazdasági övezetek kialakításának lehetősége, ami az ország egyes régióinak fejlődését segítheti elő a külföldi tőke odacsalogatása révén.

A munkaerő költsége

A munkaerő költsége kapcsán több tényező mozgását kell együttesen figyelembe venni ahhoz, hogy bármely ország tőkepiaci versenyképességéről e dimenzió tekintetében valós képet kapjunk. Ezek a tényezők a következők: a munkabér nettó értéke, a bérekre jutó jövedelem-

4. ábra

NYERESÉG- ÉS JÖVEDELEMADÓK GDP-HEZ VISZONYÍTOTT ARÁNYA A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOKBAN 1990–2007 KÖZÖTT



Forrás: OECD (www.oecd.org)

adó-kötelezettségek változása, a béreket terhelő társadalombiztosítási járulékok, egyéb munkaadói járulékok mértéke és nem utolsósorban a munkaerő termelékenységének változása.

A munkaerő költségének alakulását a térség négy országában az 5. ábra érzékelteti.

A vizsgált négy ország viszonylatában folyamatos bérnövekedés tapasztalható 1995 és 2007 között. Jelentősebb eltérés az átlagóradíjak között nem mutatható ki, Csehország és Magyarország bérdiagramja jórészt egymásba simul. A riválisok közül Észtország és Szlovákia valamivel versenyképesebb bérszínvonalal bír, mint a másik kettő.

A bruttó bérek nagyságát a nettó bérekre jutó személyi jövedelemadó és munkavállalói járulékok százalékos aránya alapvetően meghatározza. Az átlagbérek százalékában kimutatott adók és járulékok mértéke Magyarországon a legnagyobb a régióban. Az elmúlt 7 évben folyamatosan 50 százalék felett volt, míg a térség többi országában átlagosan 10 százalékkal ki-

sebb közterhet viselnek a bérek. A Szlovák Köztársaság az egykulcsos adó bevezetésével 2007-re 38,5 százalékra tornázta le a munkavállalók által fizetett közterhek mértékét, amely az OECD-átlagnak többé-kevésbé megfelel (37,7 százalék).

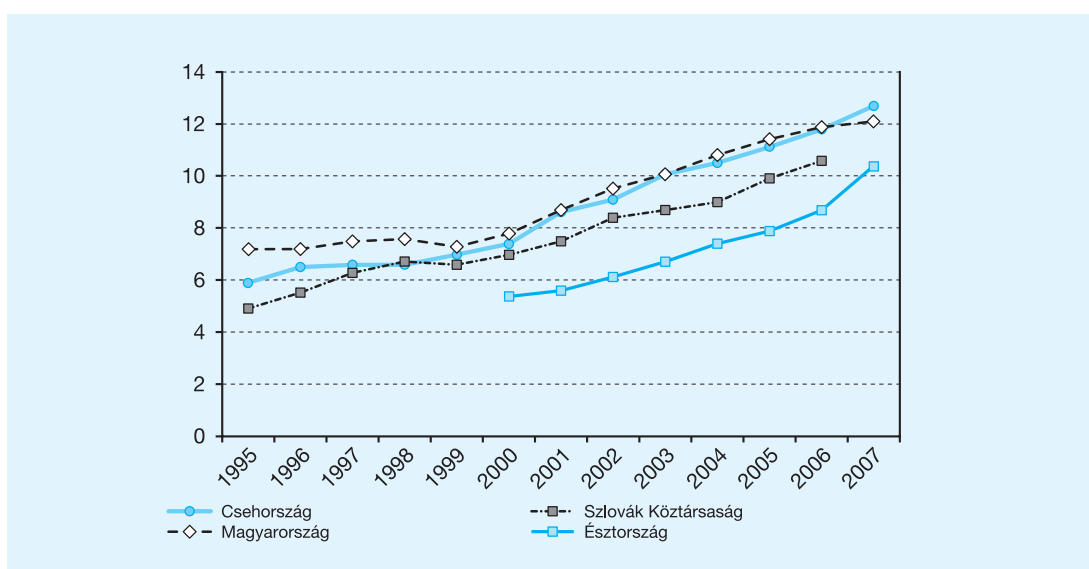
A munkáltató, jelen esetben a külföldi működő tőke befektetője, szempontjából a társadalombiztosítási járulék és a munkaadói járulék mértéke nagyobb súllyal esik latba, hiszen ezek a terhek kizárólag a munkáltatóra hárulnak. *A bérre jutó tb-járulék nagysága a régió vizsgált országaiiban közel azonos és az EU-átlagtól sem tér el (az EU-országok tb-járulékaik 25–35 százalék között mozognak), kivételt képez továbbra is a Szlovák Köztársaság, amely 10 év alatt az egyik legmagasabb, 38 százalékos járulékkulcsát kevesebb, mint 15 százalékra csökkentette.*

Ha szigorúan a százalékok alapján vonunk mérleget, akkor úgy tűnik, hogy – s ez különösen érinti a magyarországi viszonyokat –, a kelet-közép-európai országok vállalatait terhelő

5. ábra

ÓRADÍJ A TELJES GAZDASÁGRA VETÍTVE NÉGY ÚJONNAN CSATLAKOZOTT ORSZÁGBAN, 1995–2007

(USA dollárban, vásárlóerő-paritáson)



Forrás: OECD (www.oecd.org)

személyi jellegű ráfordítások mértéke összességében nagyobb, mint európai társaiké (Schlett, 2003). Ez a megközelítés kiváltképp káros lehet egy „felületesen informált” külföldi befektető beruházási döntésének meghozatalakor. A tény viszont az, hogy *a kifizetésre kerülő személyi jövedelemadó, illetve egyéb munkaadói járulékok vetítési alapja, a bérköltség messze elmarad az Európában elvárttól, illetve megszokottól.* Az eurózóna országainak átlagos bruttó bérszínvonala 1996-ban 8-szor, majd a növekedés eredményeképpen, 2002-ben már „csak” 5-ször volt magasabb a magyar bérszínvonalnál. (Eurostat) A 6. ábra szemlélteti, hogy 2007-ben a térség országainak órabéreinél csak Mexikóban „versenyképesebbek” a fizetések.

A munkaerő költségének jelentősége nem elemezhető a munkaerő termelékenységének vizsgálata nélkül. A munkaerő költségének és termelékenységének viszonya az úgynevezett ULC-mutató segítségével mérhető. Az ULC (Unit Labour Cost) az egy munkaerőre jutó bérköltség és termelékenység hányadosa. A termelékenység a munkaerőre jutó hozzáadott érték (GDP) nagyságával közelíthető. Értelemszerűen minél kisebb a mutató értéke, annál versenyképesebb, vonzóbb az ország a befektetők szemében. Az ULC-mutató lehetővé teszi, hogy a különböző országok munkapiaci versenyképességét összemérjük anélkül, hogy a nemzeti fizetőeszközök közötti átváltási problémákkal kellene küzdenünk. (Lásd 7. ábra)

Az ULC-mutató 1995–2000 között folyamatosan javult, vagyis csökkent a régióban, 2000-től a bérek nagyobb mértékben nőttek, mint a termelékenység. 2002 után Lengyelország ULC-mutatója csökkent a legnagyobb mértékben, 2005-ben pedig Észtország ULC-mutatója romlott hirtelen. A többi térségbeli ország ULC-mutatójának alakulása tendenciájában azonos volt.

Összességében megállapítható, hogy amíg a munkaerő termelékenységének növekedése meghaladja a munkaerő költségének növekedését, illetve amíg a két tényező aránya a verseny-

társ országok mutatóját nem éri el, addig a munkaerő-költség változása nem befolyásolja negatívan a térség versenyképességét a tőkepiacon.

A TŐKEPIACI VERSENYKÉPESSÉGET MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK TŐKEBEFETÉSEKRE GYAKOROLT HATÁSÁNAK TESZTELÉSE

Az ismertetett makrogazdasági változások külföldi működőtőke-beruházásokra gyakorolt feltételezett hatását regressziós egyenlet segítségével teszteltük (Katona, 2009). A lineáris regressziós egyenlet képlete a következő:

$$FDI = a_0 + \sum_{j=1}^n b_j X_{jt} + \sum_{j=1}^m g_j Z_{jt} + e_t$$

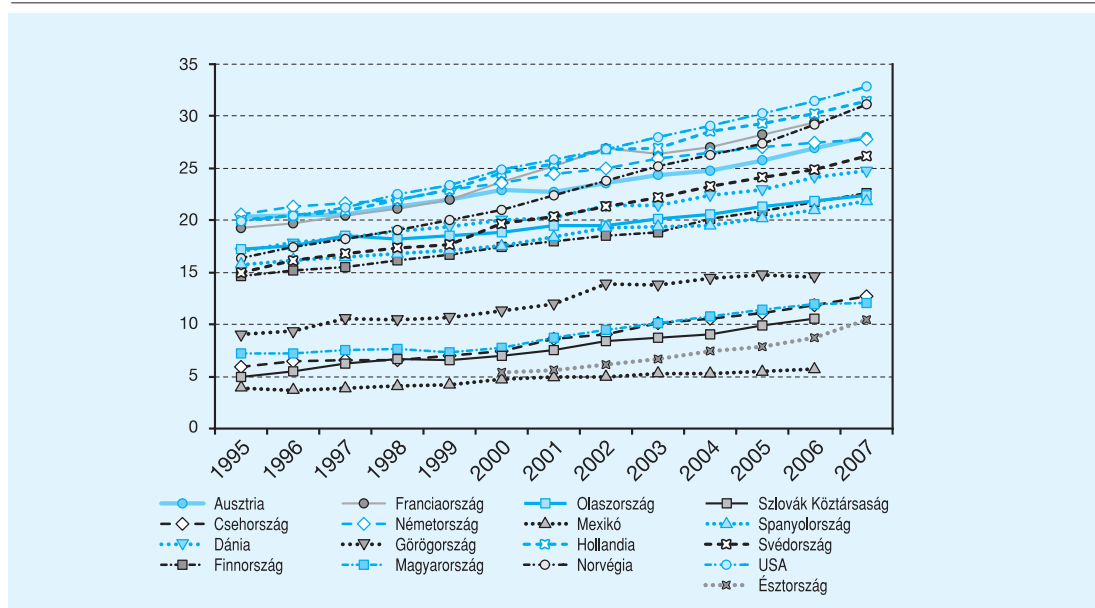
Ahol X az UNCTAD által meghatározott magyarázóváltozók csoportja, Z pedig a speciálisan a kelet-közép-európai országok vonzóképességét befolyásoló változócsoporthoz tartozó változók csoportja. A kutatás kiterjed az egyes tényezők és a működőtőke-áramlás korrelációjának elemzésére, valamint az autokorreláció kiszűrésével az egész modell (az összes faktor együttesen) magyarázó erejének vizsgálatára.

A hatótényezők volumenének meghatározásában és nemzetközi viszonylatban való értékelésében az OECD és az UNCTAD WIR adatbázisai nyújtottak segítséget. Csak azok a változók kerültek be a modellbe, amelyek az időszak egészére vonatkozóan, teljes körűen elérhetőek voltak.

A magyarázóváltozók az ország versenyképességét és a gazdaságpolitikai beavatkozás mértékére jellemző tényezőket tükröznék, amelyek a következők: a piac mérete, a kereskedelem nyitottsága, a modern infrastruktúra állapota, a humán tőke színvonala, a munkaerő költsége és az adózás szintje.

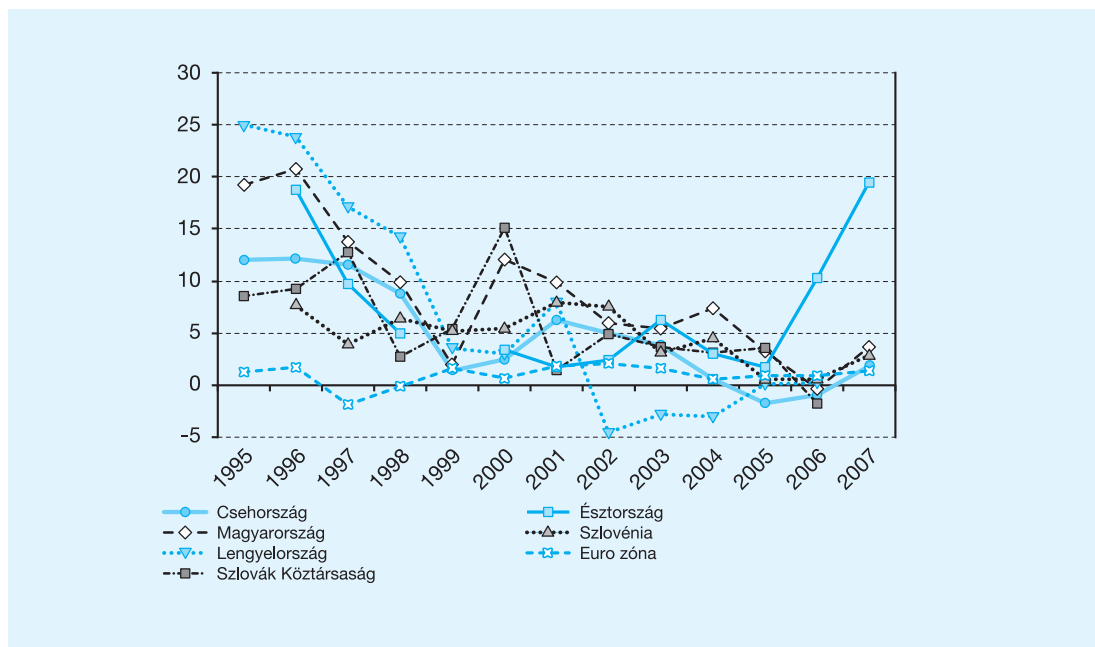
A regressziós egyenletben kétfajta külföldi működőtőkeadat-sor jelenik meg az eredmény-

ÓRADÍJ A TELJES GAZDASÁGRA VETÍTVE, 1995–2007 (USA dollárba n, vásárlóerő-paritáson)



Forrás: OECD (www.oecd.org)

A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG ÉS AZ EURÓZÓNA ULC-MUTATÓJÁNAK ÉVES SZÁZALÉKOS VÁLTOZÁSA



Forrás: OECD (www.oecd.org)

változók között. Az egyik, a rövid távú hatásokat, az adott évi FDI változását mutató folyó (flow) adatok, a másik a hosszabb távú hatásokat (illetve a működő tőke megtartásának képességét is) érzékeltető állományi (stock) adatok voltak. A vizsgált időszak 1995–2007 közé esett az FDI flow adatok esetében és 2000–2007 közé a stock adatok elemzésekor.

A vizsgálatba bevont országok: Magyarország, Csehország, Szlovák Köztársaság és Lengyelország. (Ez utóbbi – a munkaerőköltség adatainak hiányában – nem minden modellben szerepel.) (Lásd 4. táblázat)

A regresszió eredménye nagyobb hatásfokkal értékelhető, ha a változók együttes hatását vizsgáljuk, vagyis a modell egészére vonatkoztatjuk, ugyanis az autokorreláció kiszűrésére

csak ekkor van mód. Ebben az esetben a modellbe bevont magyarázóváltozók közül három változó kiszűrését teszi szükségessé a modell értelmezhetősége, túl nagy hatásuk elfedi ugyanis a többi, szintén fontos tényező jelentőségét. Ez a három tényező: az import és az export volumene, valamint a munkaerő költségét reprezentáló óradíjak. (A munkaerőköltség hatásvizsgálatát csak három ország adatsora tette lehetővé: Magyarország, Csehország, Szlovák Köztársaság). Mindhárom változó olyan erős magyarázó erővel bír, hogy a többi faktort kiejti a modelltől. Ebből a tényből még önmagában nem következne, hogy figyelmen kívül hagyjuk őket a modell elemzésekor, azonban különböző okokból kifolyólag mégis szükséges a felülvizsgálatuk.

4. táblázat

A REGRESSZIÓ EREDMÉNYE AZ EGYES MAGYARÁZÓVÁLTOZÓK VONATKOZÁSÁBAN

	FDI flow			FDI stock		
	Pearson-korreláció	R2	sig	Pearson-korreláció	R2	sig
Importvolumen (USD)	0,825	0,681	0,000	0,980	0,961	0,000
Exportvolumen (USD)	0,775	0,601	0,000	0,950	0,902	0,000
Átlagos óradíj (USD vásárlóerő-paritáson)	0,668	0,446	0,000	0,912	0,831	0,000
Népesség létszáma (fő)	0,528	0,278	0,000	0,426	0,181	0,015
Telefonvonalak száma/ fő (százalék)	0,514	0,265	0,000	0,720	0,519	0,000
Felsőfokú végzettségűek aránya a népességen belül (százalék)	0,499	0,249	0,001	0,789	0,622	0,000
GNI (USD vásárlóerő-paritáson)/fő (százalék)	0,367	0,135	0,006	0,515	0,265	0,003
GDP növekedési ütem (százalék)	0,350	0,123	0,015	0,259	0,067	0,184
K+F-kiadások /GDP (százalék)	0,063	0,004	0,659	0,269	0,072	0,143
Átlagos munkabérré jutó adóteher (százalék)	-0,103	0,011	0,575	0,149	0,022	0,451
Jövedelem- és nyereségadó-bevétel/GDP (százalék)	-0,107	0,011	0,455	-0,006	0,000	0,977
Külkereskedelem/GDP (százalék)	-0,283	0,080	0,042	-0,092	0,009	0,615
GDP (USD vásárlóerő-paritáson)	-0,327	0,107	0,014	-0,325	0,105	0,070
ULC (százalék) (munkaerő bére/munkaerő hozzáadott értéke)	-0,362	0,131	0,010	-0,576	0,332	0,001
Tb-járuék munkabérré vetített aránya (százalék)	-0,387	0,150	0,003	-0,367	0,134	0,039
Oktatásra költött közkiadások aránya (százalék)	-0,390	0,152	0,044	-0,428	0,183	0,042
Társasági adó mértéke (százalék)	-0,405	0,164	0,002	-0,486	0,236	0,005

Vastagon kiemelt változók: 1 százalékos szignifikancia szinten szignifikánsak
 Dőlt betűvel kiemelt változók: 5 százalékos szignifikancia szinten szignifikánsak
 Nem kiemelt változók: nem szignifikánsak

Az import-export kapcsán felmerül a gyanú, hogy nem magyarázó, hanem függő változóról van szó, vagyis az országok import- és exportteljesítményének növekedését a működő-tőkebeáramlás indukálja, nem pedig fordítva, tehát a kauzalitás iránya ellenkező előjelű. Ez a nagyon szoros, szinte determinisztikus összefüggés sok mindenre rámutat, azonban a külföldi befektetési döntések motivációjának értelmezését nem segíti elő.

A munkaerő költségének növekedése pozitív (!) és erős magyarázó erővel bír a tőkebefektetési döntésekre, amely a szakirodalom alapvetéseivel ellentétes jelenségre utal.

Ugyanakkor az elméletben még oly kézenfekvőnek tűnő negatív összefüggés a munkaerő ára és a működő tőke beáramlása között az empiria tükrében már korábban sem mindig igazolódott be. Nagyon vegyes képet mutatnak a tapasztalati tények, a szignifikánsan negatív kapcsolattól a semlegesen át, a szignifikánsan pozitív korrelációig mindenféle hatás megnyilvánult. A munkaerő árának növekedése tehát akár ellentétes reakciót is kiválthat a befektetőkből, vagyis nem elriasztja, hanem vonzza őket. Ennek több magyarázata is lehetséges. Előfordul például, hogy a munkabér növekedése a tőkeintenzív ágazatok felvirágzását eredményezi, ezáltal kedvez a tőke beáramlásának. Ez a jelenség nem igazán jellemzi a térség tőkebefektetéseit.

Másrészt a munkaerő árának hatása nem választható el annak termelékenységétől sem. Ha a befogadó ország bérnövekedésének ütemét meghaladja a munkaerő termelékenységének növekedési üteme, akkor az ország továbbra is vonzó tud maradni a tőkebefektetők szemében. A munkaerő költsége termelékenységéhez mérten, amelyet a modellben az ULC-mutatóval közelítettünk, minél kisebb értéket vesz fel, annál vonzóbbá teszi az országokat a befektetők szemében. (A regressziós egyenletben az ULC-mutató – a várakozásoknak megfelelően – negatív valamint gyenge-közepes hatású té-

nyező, a modell egészének magyarázatához azonban nem járul hozzá.)

És végül, de nem utolsó sorban a munkaerő ára és termelékenysége szorosan összefügg a munkaerő minőségével is, amely szintén meghatározó jelentőségű a tőkevonzás szempontjából.

A regressziós modellben kimutatott erős korreláció a kelet-közép-európai térségben leginkább ez utóbbi megállapításra vezethető vissza, vagyis azzal magyarázható, hogy a növekvő munkabér a térség gazdasági felzárkózásának megnyilvánulása a humán tőke színvonalában, így költségében is.

Ha e három tényező hatását kiemeljük a modellből (a lengyelországi adatsorból egyébként is hiányzott a munkaerő költsége), akkor a következő összefüggések állapíthatók meg az FDI flow és stock volumenének változására.

A rövid távú hatást tükröző flow eredményváltozót a négy vizsgált országban együttesen a telefonvonalakkal való ellátottság magyarázza a legerőteljesebben. Ez az eredmény egybecseng egy korábbi, széles adatbázison nyugvó elemzés konklúziójával. A tőkevonzó index érvényességi körét Moosa – Cardac (2003) 140 országra kiterjedő empirikus kutatásában tesztelte. A kutatás eredményeképpen arra a megállapításra jutottak, hogy az index elemei közül kettő, a telefonvonalak száma és az export GDP-hez viszonyított aránya mutat minden régióban érvényesen szignifikáns kapcsolatot a működőtőke-beáramlással. (Elemzésünk az export hatását is visszaigazolja, de valószínűsíthető, hogy a többi vizsgált országban is fordított az ok-okozati viszony, tehát az exportnövekedés a működőtőke-import hatásának tudható be, nem pedig fordítva.)

Az FDI stock adatoknál is megjelenik a modern infrastruktúra színvonalát tükröző telefonvonalak egy főre vetített száma, azonban magyarázó erejét tekintve csak a harmadik helyen. *A hosszú távú tőkebefektetési döntések hátterében a kelet-közép-európai térségben első helyen a felsőfokú végzettségűek népességhez viszo-*

nyított aránya, második helyen pedig a társasági adó alakulása áll. Ez az eredmény aláhúzza annak az elemzésnek az állítását, amely a Magyarországra áramló külföldi működő tőke motivátorait 2003-ig elemzi és szinte determinisztikusan nagy jelentőséget tulajdonít az FDI stock meghatározásában a felsőfokú végzettségűek növekvő arányának (Katona, 2007).

A MAKROGAZDASÁGI TÉNYEZŐK VERSENYKÉPESSÉGHEZ ÉS ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁSHOZ VALÓ VISZONYÁNAK VIZSGÁLATA

A modellbe bevont 17 makrogazdasági tényező mögött két látens faktor létezését tételeztük fel. Az egyik az UNCTAD által meghatározott tőkepiaci versenyképesség faktora, a másik pedig Kelet-Közép-Európában a szakirodalom által jelentősnek tartott állami befolyás szerepe. A magyarázóváltozók komponensekhez való kapcsolódását, faktoranalízis segítségével teszteltük, amelynek eredményét az 5. táblázat mutatja.

Az első komponenshez erősen kapcsolódó tényezők az átlagos munkabér szintje, a telefonellátottság, az egy főre jutó nemzeti jöve-

delem nagysága, a munkaerő termelékenysége, a felsőfokú végzettségűek aránya, a kutatás-fejlesztési kiadások mértéke, valamint a GDP növekedési üteme. Ezekről a makrogazdasági változokról minden egyszerűsítés nélkül is kijelenthető, hogy egy adott ország versenyképességéhez hozzájárulnak. A második komponens meghatározó változók csoportja már érdekesebben alakul. A társadalombiztosítási járulékok arányának, a nyereség- és jövedelemadó-bevételek nagyságának, de még a K+F-kiadások mértékének pozitív korrelációja a második komponenssel is igazolni látszik az állami beavatkozás mint faktor létezését. A GDP növekedési ütemével és a külkereskedelem arányával fennálló negatív korreláció azonban már meglepő eredmény, ugyanakkor nem zárja ki a feltételezett látens struktúra helyességét.

A továbbiakban megvizsgáltuk e két faktor külföldi tőkebefektetésekre gyakorolt hatását mind az FDI flow, mind pedig az FDI stock vonatkozásában. Érdekes, de nem meglepő eredményre jutottunk: *rövid távon és hosszú távon is csak az első komponensnek, vagyis a versenyképességnek van szignifikánsan pozitív befolyása a külföldi tőkebefektetési döntések meghozatalára.*

5. táblázat

A FAKTORANALÍZIS EREDMÉNYE AZ EGYES KOMPONENSEK VONATKOZÁSÁBAN

	1. komponens	2. komponens
Átlagos óradíj (USD vásárlóerő-paritáson)	0,962	-0,114
Telefonvonalak száma/fő (százalék)	0,952	0,021
GNI (USD vásárlóerő-paritáson)/fő (százalék)	0,888	-0,023
Felsőfokú végzettségűek aránya a népességen belül (százalék)	0,652	-0,057
K+F-kiadások/GDP (százalék)	0,561	0,695
GDP növekedési ütem (százalék)	0,508	-0,691
Jövedelem- és nyereségadó-bevétel /GDP (százalék)	0,426	0,837
Átlagos munkabérré jutó adóteher (százalék)	0,156	0,471
Tb-járulék munkabérré vetített aránya (százalék)	0,013	0,936
Külkereskedelem / GDP (százalék)	-0,045	-0,871
Társasági adó mértéke (százalék)	-0,330	0,334
ULC (százalék)	-0,678	0,388

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány kísérletet tett arra, hogy a kelet-közép-európai térség tőkepiaci vonzóképességének lehetséges okait feltárja. A nemzetközileg elfogadott UNCTAD tőkevonzó index elemein túl a szakirodalom által Kelet-Közép-Európában fontosnak ítélt tényezők (adózás szintje, munkaerő költsége) alakulását az elmúlt 10-15 évben nyomon követtük. Az egyes makrogazdasági tényezők EU-csatlakozást megelőző és azt követő alakulása a vizsgált országokban nagyon hasonló tendenciákat követett. A GDP növekedési ütemére minden országban pozitívan hatott az integráció – kivéve Magyarországot. A térség országainak külkereskedelmi nyitottsága, a külkereskedelem GDP-hez viszonyított aránya az OECD-átlagot jóval meghaladó mértékű volt, amely nyitottság 2004 után tovább növekedett, csak a nagyobb méretű Lengyelországé nem. A modern infrastruktúrát reprezentáló telefonvonal- és internetellátottság minden vizsgált országban dinamikus fejlődésen ment keresztül, a térség országai felzárkóztak a fejlett országok átlagához. A K+F-kiadások alakulása a GDP-hez viszonyítva elmarad az EU- és az OECD-országokban elvárt szinttől, csak Szlovénia és Csehország közelíti meg ezek átlagát. A felsőfokú végzettségűek népességhez viszonyított aránya – a jelentős növekedés ellenére is – elmarad az OECD-országok 27 százalékos mértékétől. Az országhoz tartozó tekintetében a régió országainak megítélésében alig észlelhető eltérés. Az adópolitikai változások, ezen belül is a társasági adó mértékének csökkenése Magyarországon volt a legjelentősebb egészen 2004-ig, majd Szlovákia és Len-

gyelország is követte példáját. Szlovákia, a balti államok, valamint Románia az egykulcsos adó bevezetésével a legkedvezőbb adózási környezetet teremtették meg a befektetők számára a régióban. A munkabérek vonatkozásában nincs jelentős eltérés a vizsgált országok között, a munkabérré jutó adó- és járulékkerhek viszonylatában azonban Magyarország 10 százalékkal magasabb terheket ró a munkáltatókra, mint a térség többi országa. Ugyanakkor az ULC-mutató tekintetében hasonló teljesítményt mutattak a kelet-közép-európai országok.

Az elemzett makrogazdasági tényezők tényleges hatását a külföldi tőkebefektetési döntésekre a régió egészére vonatkozóan regressziós modell keretében teszteltük. Az elemzés eredménye rámutatott arra, hogy a humán tőke minőségének növekedése a külföldi tőkebefektetési döntéseket alapvetően meghatározza nemcsak Magyarországon, hanem a kelet-közép-európai térség egészében. A régió országainak tehát a magasabb hozzáadott értékű termékek és szolgáltatások vonzására kell koncentrálniuk, és ez az a terület, amelyben a világ többi régiójához viszonyítva versenyképesek tudnak maradni a tőkepiacon. Ez egyben azt is jelenti, hogy nem a termelési költségek, ezen belül a munkaerő költségének csökkentése az elsődleges cél, hanem a képzett munkaerőbe való befektetés növelheti a térség tőkepiaci vonzerejét.

A humán tőke színvonala ugyanakkor meghatározó eleme a magyarázóváltozók mögött kimutatható látens komponensnek, amely az ország versenyképességét tükrözi. Rövid és hosszú távon a külföldi tőkebefektetők döntésére az ország versenyképessége van hatással.

JEGYZET

¹ A humán tőke színvonala többféleképpen is közelíthető: az alapfokú oktatásban, az alap + középfokú oktatásban, a közép + felsőfokú oktatásban, csak a felsőfokú oktatásban, illetve egyáltalán képzésben résztvevők számán, a népességen belüli arányán keresztül is. Mindegyik megközelítés önmagában indokolt és érdekes lehet. Azért választottuk a felsőfokú oktatásban résztvevők számát, mint változót, mert az UNCTAD modelljében is ez szerepel, és mert a multinacionális cégek gyakran akkor is diplomás embereket alkalmaznak, ha a munkakör ezt nem igényli feltétlenül, ugyanis nyelvismerettel praktikusán csak ez a csoport rendelkezik.

IRODALOM

- AGARWAL, J. P. (1980): Determinants of Foreign Direct Investment: A Survey, *Weltwirtschaftliches Archiv, Volume 116*, pp. 739–773
- BEYER, J. ([2002]: Please invest in our country – how successful were the tax incentives for foreign investment in transition countries? *Communist and Post-Communist Studies, Volume 35, Issue 2*, pp. 191–211
- CHOE, J. I. (2003): Do Foreign Direct Investment and Gross Domestic Investment Promote Economic Growth? *Blackwell Publishing Ltd, Review of Development Economics, 7 (1)*, pp. 44–57
- DIMELIS, S. P. (2005): Spillovers from Foreign Direct Investment and Firm Growth: Technological, Financial and Market Structure Effects, *International Journal of the Economics of Business, Volume 12, No. 1, February 2005*, pp. 85–104
- DOBRINSKY, R. (2007): Capital accumulation during the transition from plan to market, *Economics of Transition Volume 15(4) 2007*, pp. 845–868
- EDMISTON, K. – MUDD, S. – VALEV, N. (2003): Tax Structures and FDI: The Deterrent Effects of Complexity and Uncertainty, *Institute for Fiscal Studies, Volume 24, no. 3*, pp. 341–359
- FELD-HECKMEYER (2009): FDI and taxation, A Meta Study, *CEFISO working paper No. 2540*
- KATONA K. (2007): Vonzások és választások a tőkepiacon, *Gondolat Kiadó*
- KATONA K. (2009): Tőkepiaci versenyképesség tényezőinek alakulása Kelet-Közép-Európában, *konferenciakötet*
- KLAZAR, S. – SEDMIHRADSKY, M. (2002): Tax Competition for FDI in Central-European Countries, *CESIFO Working Paper No. 647 (1)*
- LANKES, H. P. – VENABLES, A. J. (1996): Foreign direct investment in economic transition: the changing pattern of investments, *The Economics of Transition, Volume 4, no. 2*.
- MEYER, K. (1995): Direct Foreign Investment in Eastern Europe, The Role of Labour Costs, *Comparative Economic Studies, Volume 37, no. 4*, pp. 69–88
- MOOSA, I. A. – CARDAK, B. A. (2003): The Determinants of Foreign Direct Investment: An Extreme Bounds Analysis, School of Business discussion paper A 03.02. *Bundoora: La Trobe University, School of Business*
- MOOSA, I. A. (2005): Foreign Direct Investment: Theory, Evidence and Practice, *London: Palgrave*
- PATKÓ SZ. (2003): A magyar működőtőke-áramlás alakulása regionális összehasonlításban, *ICEG EC Vélemény VIII.*
- SANNA-RANDACCIO, F. (2002): The Impact of Foreign Direct Investment on Home and Host Countries with Endogenous R&D, Blackwell Publishers Ltd, *Review of International Economics, 10 (2)*, pp. 278–298
- SCHLETT, A. (2003): Restructuring of the Social System, Private pension financing (Question marks of a proposal solution) *In: Development and Integration in transition, Universtea Babes-Bolyai Kolozsvár, Cluj-Napoca*
- TÜSELMANN, H. J. (1999): German direct foreign investment in Eastern and Central Europe: relocation of German industry? *European Business Review Volume 99, Number 6*, pp. 359–367

Galántainé Máté Zsuzsanna

Egy cash flow-alapú társasági adó realitása

A társasági adó alapja a tőke jövedelme, vagy a cash flow, illetve ezek keveréke lehet. A vállalatok alapvető adóbázisa a vállalati jövedelem, az utóbbi években azonban egyre jelentősebb az érdeklődés a cash flow-alapú adózás iránt mind az adóelméleti kutatásokban, mind a gyakorlatban. A tanulmány egy lehetséges cash flow-adó – cash flow tax (CFT) – előnyeit és hátrányait térképezi fel, a hagyományos társasági adóval – corporate income tax (CIT) – való összehasonlításban. Arra keresi a választ, hogy egy cash flow-típusú adó reális alternatívája lehet-e a létező társasági adónak, felváltható-e a hagyományos esedékességi alapú jövedelemadó egy pénzáramlásalapú fogyasztási típusú adóval? A vizsgálat fő szempontjai: a cash flow-adó semlegessége, hatékonysága, az adó bonyolultsága és teljesítési költségei, továbbá kitér arra is, hogyan hatna a CFT az adóbevételek alakulására (változatlan adókulcsok feltételezése mellett), valamint globális környezetben (nemzetközi ügyletekre) alkalmazható-e?

A CASH FLOW-ADÓRÓL ÁLTALÁBAN

A cash flow-bázis fogalma igen egyszerű: a vállalkozás áruk és szolgáltatások értékesítéséből befolyó bevétele, valamint a folyó (flow) és tőke (stock) kiadásainak különbsége a vizsgált idő-

szakban. A cash flow alkalmazásának gyakorlati előnye, hogy nincs szükség bonyolult számveteli apparátus működtetésére az értékcsökkenés, a vevőkövetelések kezelése, az infláció korrigálása stb. érdekében, csak a reálügyletek pénzáramlásai, illetve – a definiálástól függően – a pénzügyi tranzakciók cash flow-ja számít.

A cash flow-alapú társasági adót – eredeti formájában R-bázisú adóként – a XX. század közepén E. Cary Brown vetette fel. A téma korai szakirodalmának képviselői azt vizsgálták, hogy a jövedelemadókhöz képest a cash flow-adónak milyen eltérő hatásai vannak a befektetések és a pénzügyi folyamatok ösztönzése terén. Az 1970-es évektől a két módszer relatív közgazdasági hatásainak összehasonlítására helyeződött a hangsúly, különösen a hatékonyság, az igazságosság és az egyszerűség szempontjainak elemzésére. Ezek a tanulmányok az ipari országok szempontjából vizsgálták a kérdést, és még nem foglalkoztak a nemzetközi vonatkozásokkal, valamint a fejlődő országok átmeneti problémáival.¹ Az üzleti cash flow-adózás gondolata tetten érhető például a Hall–Rabushka-féle flat tax rendszerekben is, a flat tax lényegét tekintve nagyon hasonlít egy reál- (R-) bázisú üzleti cash flow-adóhoz.² Napjaink cash flow-szakirodalmában leginkább a nemzetközi összefüggések vizsgálata kerül előtérbe.

Bár a legtöbb országban a jövedelmet használják adóalapként, annak fogalma a gyakorlatban ritkán egyezik meg a valós tőkejövedelemmel, hiszen azt végső soron a részvényes kapja meg. Számos fejlődő ország olyan befektetés-ösztönző adószisztémát alkalmaz, amely csak névlegesen jövedelemalapú, *lényegében a jövedelem és a cash flow különböző elemeinek keveréke képezi az adó alapját*, ami abban érhető tetten, hogy megengedett a gyorsított értékcsökkenési leírás, a befektetési adóhitelek, engedmények és más adóelőnyök alkalmazása. Ez a hibrid rendszer – mivel a kamat levonható és a tőkekiadások is csökkentő tételként érvényesíthetők az adókötelezettség meghatározásakor – a tőke sokkal kedvezőbb kezelését teszi lehetővé, mint a tisztán cash flow-adózás. A tárgyi eszköz-beszerzések levonhatósága ösztönözheti a beruházásokat, de egyúttal azzal is járhat, hogy az országok jelentős adóbevételről esnek el.³

A jövedelemadók nehézkes végrehajtása ösztönözte arra a közgazdászokat, hogy közelebbről megvizsgálják a cash flow-adózás előnyeit. A CFT legszembeűnőbb tulajdonsága fogalmi egyszerűsége, a legvonzóbb jellemzője pedig, hogy *nem torzítja a tőkekiadásokra és a finanszírozásra vonatkozó döntéseket*. Cash flow-típusú adót eddig csak néhány államban vezettek be, részleges hatókörrel vagy periférikus területeken. Ilyen adót alkalmaznak például Észtország társasági adózásában, az Egyesült Királyság „North Sea Fiscal Regime” alatt, Norvégiában a kőolaj adóztatási rendszerében, valamint regionális üzleti adóként Olaszországban. R-bázisú CFT van hatályban Pápua-Új Guineában 1970-től a bányászati szektorban.⁴

A CASH FLOW-ADÓ MÉRÉSI BÁZISÁNAK ALTERNATÍVÁI

A társasági adó lehetséges típusainak vizsgálatához két fontos kérdést kell tisztázni: *mi után* kell az adót fizetni (adóalap definiálása), és *hol*

kell azt megfizetni (adóalap elhelyezkedése).⁵ Az adóalap a következő tényezők valamelyikén alapulhat:

- a vállalati saját tőke teljes megtérülése (amely mind a normál profitot, mind a gazdasági profitot magában foglalja),
- az összes tőkebefektetés teljes megtérülése (a kölcsöntőkét is beleértve),⁶
- csak a gazdasági profit.

Számos közgazdász a cash flow-adók *fogyasztási adó jellegét* hangsúlyozza, és a CIT, valamint a CFT közötti fő különbséget a megtakarítások eltérő kezelésében látja.⁷ Más kutatók nem erre az aspektusra, hanem az *adóztatott tőkejövedelem terjedelmére* koncentrálnak (mint például Mintz, Seade, Zee, Auerbach, Devereux, Simpson). A leglényegesebb különbség a hagyományos társasági adó és a cash flow-adó között abban van, hogy a CIT a vállalat saját tőkéjének teljes megtérülését adóztatja, a CFT esetén viszont csak a gazdasági profit adózik. *A cash flow-adó egy egyszerű gazdasági járadékra (gazdasági profitra) kivett adóként működik*, mert lehetővé teszi, hogy a cégek közvetlenül leírják a tőkekiadásait, ami jelenértéken a tényleges értékcsökkenési leírás és a finanszírozási költségek összegével egyenértékű. Ha a veszteségek időkorlát nélkül teljes egészében levonhatók vagy visszatéríthetők, akkor a kockázat költsége is (implicit módon) érvényesíthető.⁸ A gazdasági profit kevesebb, mint a társaság kimutatott profitja, mivel ez utóbbit nem csökkenti a saját tőke költsége. A gazdasági profit adózása azért lehet előnyös, *mert nem torzítja a határbefektetésekre és termelésre vonatkozó döntéseket*, hiszen a tevékenység érdekében elvárt díjakkal már elszámoltak. Más szóval *nincs hatással a befektetési és a finanszírozási döntésekre*, mert a cég az igénybe vett tőke és munka valós tőkealternatíva-költségét levonhatja az adóalapjából. A gazdasági járadék az állandó (befektetett) termelési tényezők megtérülése, és mivel ilyen tényezőt a kormányzat is kínálhat, ezért a vállalati cash flow-adó e szolgáltatások törvényes árának is tekinthető. Egy vállalkozási cash flow-adó ese-

tében az adóztatás mérési bázisa a tényleges bevételek és a tényleges kiadások különbsége, a kiadásokba természetesen beleértve a beruházásokra és a bérfizetésekre fordított összegeket is. *Meade* javaslata szerint a társaságiadó-alap alternatívái lehetnek: a reál- (R-) bázis, a reál- és pénzügyi (R+F-) bázis és – az utóbbival lényegében egyenértékű – részesedés-/részvény- (S-) bázis.

R-BÁZISÚ CASH FLOW-ADÓ

Az R- (reál-) CFT lehetővé teszi a tárgyieszköz-beszerzések összegű levonását, a pénzügyi műveleteket azonban figyelmen kívül hagyja, következésképp az amortizáció, a hitel, valamint a kapcsolódó kamatkidadások nincsenek hatással az adóalapra.

Az R-bázis⁹

+	Termékek értékesítéséből és szolgáltatások nyújtásából befolyó bevételek
–	Folyó termelő felhasználás
–	Bruttó beruházásokra fordított kiadások
–	Bérfizetések (a társadalombiztosítási hozzájárulások összegével együtt)
=	Az R-bázisú adó alapja

Egy R-bázisú cash flow-adó – a határokon átvelő tranzakcióktól eltekintve – lényegileg egy olyan általános forgalmi adó, amelynek alapjából a bértömeg (a társadalombiztosítási hozzájárulást is beleértve) kikerült. Az R-bázisú adó esetében a kamatozatokat – mint pénz be- vagy kifizetéseket – figyelmen kívül hagyják. A felosztott jövedelem és a visszatartott nyereség adózás szempontjából szintén irrelevánsak. Az adóalap kiszámításánál *a bevételek-költségek gazdasági, számviteli szempontú mérése nélkülözhető*. Ezzel számos – hagyományos jövedelemadónál ismert – probléma megszűnik, például nincs szükség az értékcsökkenés nyomon követésére. Nem kell az úgynevezett „papírnyereség” (pusztán könyvelési tételekkel létrehozott eredmény) adózásának kikerülésére intézkedéseket hozni, mert az

adóalap nem a számviteli elszámolásokon, hanem a pénzáramlásokon alapul. Az R-bázisú adó nincs hatással a vállalat finanszírozási politikájára, a beruházások nagyságrendjét sem befolyásolja, és ha rendeltetésihely-alapú, akkor a tőke vagy a profit elhelyezkedését sem érinti.¹⁰

Amennyiben a befektető hitelfinanszírozást is igénybe vesz, akkor az R-CFT olyan hatású lehet, mintha a projekt szubvencióban részesülne. Ez a potenciális támogatási elem mérsékelhető, ha az adóhitel megadása helyett annak elhatárolására (piaci kamatláb mellett előrevitelére) van lehetőség. Nagy értékű tárgyieszköz beszerzések miatt a nettó cash flow negatívvá válhat. Ekkor a kormányzat szerepe a magánbefektetésben egy csendestárséhoz hasonlítható, hiszen az állami bevétel ugyanolyan befektetési kockázatnak van kitéve, mint amivel a magánbefektető szembesül. Ezt a kockázatot az sem képes maradéktalanul kiküszöbölni, hogy a teljes nettó adóhitelt az adott időszakban nem veszik igénybe, hanem a következő idősakra elhatárolhatják. Az R-CFT ezen jellemzője bármely típusú cash flow-adó velejárója.¹¹

Az R-bázisú adó megköveteli a reál és a pénzügyi cash flow-k megkülönböztetését, ami nem mindig egyértelmű, és ez visszaélésekre adhat alkalmat. Egy ilyen reálgazdasági jövedelem-többletre kivetett adó a bankokat és más pénzügyi közvetítőket nem – vagy csak alig – érintené, ugyanis ezek éves cash flow-többletét főként a kamatbevételek és kamatkidadások egyenlege adja. Ezért egy R-bázisú cash flow-adó bevezetése a pénzügyi intézmények sajátos kezelését tenné szükségessé.¹²

AZ S-BÁZISÚ CASH FLOW-ADÓ ÉS AZ ASE-ADÓ¹³

Az *R-bázisú adó* csak a reálügyletek pénzáramait fogja át. Amennyiben a reáltranzakciók mellett a pénzügyi műveletek cash flow-it is számításba kívánjuk venni, akkor egy (R+F)-

bázisú adó szükséges. Ennek adóalapja a reálügyletek és a pénzügyi műveletek egyesítéséből adódó nettó cash inflow, amely – az elszámolás végeredményét tekintve – ekvivalens a részvénytranzakciók nettó pénzkidásával, amit a szakirodalom *S-bázisként* ismer.¹⁴

R-bázis = reálügyletek nettó cash inflow-ja
 F-bázis = pénzügyi tranzakciók nettó cash inflow-ja
 S-bázis = részvénytranzakciók nettó cash outflow-ja
 $S=R+F$

Az *S-bázis*¹⁵

+ R-bázisú adó alapja

+ Hitelfelvétel

+ Kapott kamatok

– Hiteltörlesztés

– Fizetett kamatok

= Az *S-bázisú adó alapja*¹⁶

Az *S-bázisú adó alapja* azonos a felosztható nettó jövedelemmel, ami a következőképpen is definiálható:

+ Bruttó felosztott jövedelem

– Sajáttőke-befizetések (egyéni vállalkozások, személyegyesítő társaságok)

– Új részesedések kibocsátásából befolyó bevételek (tőketársaságok)

+ Sajáttőke-kifizetések

= Nettó felosztott jövedelem

A hagyományos *S-bázisú adó* alatt elvileg a részvényes tőkeemelése közvetlenül adó-visszatérítést eredményez, a felosztott osztalék pedig azonnal adókötelessé válik. Ez a szimmetrikus adóeljárás hivatott biztosítani a befektetések adósemlegességét azáltal, hogy a befektetések adózás utáni nettó jelenértéke mindig arányban van azok adózás előtti értékével. A gyakorlatban mindez általában nem ilyen egyszerű, mert egyrészt az azonnali adó-visszatérítés lehetősége – az áfához hasonlóan – jelentős visszaélésekre adhat alkalmat, amit kezelni kell. Másrészt, foglalkozni kell az adókulcskülönbségek kínálta előnyök kihasználásával is, ami ez esetben a részvényes kivándorlásában, illetve a részvénytulajdona átjárszásában nyilvánulhat meg. Mivel

az *S-bázisú adó* gyakorlatilag *mentesíti a kamatbevételeket az adózás alól, az intertemporális választások adósemlegességét is biztosítja*.¹⁷ Az *S-bázisú adó* előnye az is, hogy – *R-bázisú adóval* ellentétben – nem igényel speciális adószabályokat a pénzügyi intézményekre.

Howell H. Zee bemutatta, hogy az *S-CFT* nem befolyásolja a projekt megtérülési rátáját még akkor sem, ha a befektetés többletprofitot hoz.¹⁸ Az *S-CFT* egyértelműen nemcsak nulla EMTR¹⁹-t idéz elő, hanem zérus EATR²⁰-t is. Ezt a meglepő eredményt abból adódik, hogy nincs különbség a reál- és a pénzügyi ügyletek kezelésében. Ez a megállapítás azonban szigorúan csak eredetbázisú (származási elvű) *S-CFT* esetén igaz.

Modern korunkban – amikor a pénzügyi szektor növekedése felgyorsul, fejlődése nyomán újabb és újabb pénzügyi termékek jelennek meg – egy *S-bázisú cash flow-adó* sokkal életképesebb lehet. A pénzügyi innovációk egyre különlegesebb pénzügyi instrumentumokat eredményeznek, kezd elmosódni a különbség hitel és saját tőke között, sőt a reál- és pénzügyi tranzakciók megkülönböztetése is egyre több nehézséget okoz. Ilyen körülmények között egy – kizárólag reálügyletekre koncentráló – *R-bázisú adó* nem lenne megfelelő, működtetése számos, nehezen kezelhető problémát okozna. *A cash flow-adó előnyeit az S-bázisú adó ötvözi leginkább. Egy S-bázisú adó esetében a vállalat szintjén nincs adókötelezettség, csak a vállalkozás és részvényesei közötti tranzakciók adókötelesek a részvényes szintjén.* Mivel ez a rendszer nem igényli a vállalat részletes adókönyvelését, tovább csökkentheti a cég megfelelési költségeit.

A cash flow-adó döntéssemleges jellemzőinek fenntartása, valamint az adóbevételek állandósága érdekében *Knirsch* és *Niemann*²¹ egy *halasztott S-bázisú adót* ajánlanak – ASE-adó²² elnevezéssel. A beruházási és finanszírozási döntésekre jellemző adótorzítások egyik fő oka szerintük az, hogy egyidejűleg két adóbázis lé-

tezik: a munkajövedelem adóalapját pénzforgalmi szemléletben (cash bázison) állapítják meg, míg a vállalatok esetében eredmény szemléletű könyvelés képezi az adószámítás bázisát. Bár az EU adóreformterveiben ez nem jelenik meg, az adósemlegesség elérése érdekében szükségesnek tartják e kettősség megszüntetését. A legkézenfekvőbb megoldás erre az lenne, ha a munkajövedelmeknél ismert módszert alkalmaznák a tőkejövedelmekre is. A társasági jövedelem adózásának áthelyezését a részvényes szintjére más kutatók is javasolják, arra hivatkozva, hogy az adóterhetet végső soron csak az egyének viselhetik, minden személytelen társasági adó káros elosztási célokat valósít meg.²³

Az ASE-adó fő jellemzője, hogy az üzleti jövedelem mindaddig mentesül az adó alól, amíg felosztásra nem kerül a tulajdonosok között, csak az osztalék adóköteles a részvényes személy lakóhelyének országában érvényes adórendszer szabályai szerint. Ez az önfoglalkoztató vállalkozások vagy kisebb cégek esetében viszonylag egyszerűen megvalósítható, és a – hazai vállalati jellemzőkre tekintettel – akár Magyarországon is elképzelhető lenne. Az ASE azon jellemzője, hogy a vállalkozások jövedelmét nem kell szétosztani a munka és a tőke között, szintén inkább a kisebb cégeknél jelenthet előnyt. De mi a helyzet a piramis jellegű vállalatkomplexumokkal, ahol a magánszemély, mint végső tulajdonos nagyon messze van az anyavállalattól? Globalizált világunkban egyre jellemzőbbek a több országon keresztül húzódó bonyolult és kölcsönös részvénytulajdonlások, amelyek igencsak megnehezítenék a részvényes szintjére vetített rendeltetési hely-elvű adóztatás kivitelezését.

AZ ADÓALAP LOKALIZÁCIÓJA, EREDET-/RENDELTETÉSIHELY-ELVŰ CFT

Az adóalap elhelyezkedése alapján a szakirodalom forráselvű, székhelyelvű és rendeltetési hely-alapú adóztatási szisztémákat különböztet

meg. A cash flow-alapú adóknak – a fogyasztási adókra jellemző tulajdonságai következtében – a rendeltetési hely-bázisú adóztatás felel meg a leginkább.

A rendeltetési hely-bázisú CFT esetén az adókötelezettség alapja a hazai eladások értéke, amelyből levonhatók a hazai szállítóktól történt vásárlások (a beruházási javakat is beleértve), valamint a munkaerőköltségek. Az exportértékesítések nem számítanak az adóalapba, az importbeszerzések pedig nem vonhatók le. A rendeltetési hely-alapú CFT tehát a belföldi (vagy hazai tulajdonú vagy külföldi) tőke jövedelmét (valamint a hazai tulajdonú külföldi tőkejövedelmet, amennyiben az a belföldi piacon kerül elfogyasztásra) adóztatja. Az eredet elve szerinti CFT²⁴ alapjába mind a belföldi, mind a külföldi értékesítések bevételei beletartoznak, és abból – a munkaerőköltségek mellett – mind a belföldi, mind a külföldi szállítóktól történt vásárlások (a beruházási javakat is beleértve) levonhatók.

A rendeltetési hely elvén alapuló R-CFT alatt a nem rezidens adóalanyokkal folytatott reálügyletek nem számítanak, ez azt jelenti, hogy az exportbevételeket nem veszik figyelembe a befolyó pénzbevételeknél, az importkiadások nem kerülnek a pénzkifizetések közé. Egy *rendeltetési hely-bázisú S-CFT* pedig minden nem rezidenssel folytatott (reál- és pénzügyi) tranzakciót mellőz.²⁵ Például a nem rezidensstől származó kamatbevételt nem számolja a pénzbevételekhez, illetve a neki fizetett kamatot a pénzkifizetésekhez, ugyanígy kezelve a kölcsön- és hitelügyleteket is. Vagyis a külföldi banktól felvett hitelek az adóalapból nem vonhatók le, és visszafizetésük sem növeli az adóalapot, következképp egy külföldi vállalatnak nyújtott kölcsön nem hoz adókönyítést, és a visszakapott kölcsön sem okoz adóterhet.²⁶ Ezzel összefüggésben az problémát okozhat, hogy a rezidensekkel és a nem rezidensekkel folytatott ügyletek a gyakorlatban nem mindig különíthetők el egyértelműen, sokszor nem is függetle-

nek egymástól. Ha hazai inputokat exporttermékek előállításához is felhasználnak, akkor a reáltranzakció pénzkadásainak megosztásához – hogy melyek köthetők az exportbevételekhez és melyek a belföldi eladások bevételeihez – valamelyik rendeltetésihely-bázisú adóra (R-CFT-re vagy S-CFT-re) van szükség. Hasonló megosztásra lenne szükség a rendeltetésihely-bázisú S-CFT alá tartozó pénzügyi ügyletek esetén is: például, ha egy bank használ fel nem pénzügyi jellegű belföldi inputokat (béreket, rezsiköltségeket stb.) nem rezidensekkel folytatott pénzügyi tranzakciói érdekében. Az ilyen inputokat olyan arányban kellene megosztani, ahogyan a rezidensekkel és a nem rezidensekkel folytatott pénzügyi ügyletek pénzbevételei az összes ilyen pénzbevételből részesednek.

Első pillantásra úgy tűnhet, hogy a *rendeltetésihely-bázisú S-CFT* alá tartozó belföldi vállalatnak (például egy banknak) lehetősége van arra, hogy csökkentse adókötelezettségét azzal, hogy kölcsönt vesz fel egy nem rezidensstől (ami nem számít pénzbevételnek), és kölcsönadja azt egy rezidensnek (ami nem minősül pénzkadásnak). Az ilyen ügyletekkel kapcsolatos bármilyen adóelőny azonban látszólagos: a vállalkozás csupán adófizetése elhalasztását éri el, mivel bármely rezidensnek adott kölcsön adókötelessé válik annak visszafizetésekor. Ráadásul, a nem rezidens hitelezőnek fizetett kamat nem vonható le az adóalapból, míg a rezidens kölcsönfelvevőtől befolyó kamatbevétel adóköteles. Így tehát az ügylet nem biztosít adóelőnyt a cég számára, de az időzítés – a fizetések kedvezőbb ütemezése – révén lehetőség adódik a pénz időértékének kihasználására, ami a költségvetés oldalán az adóbevételek késleltetett beérkezését jelenheti. Természetesen, ha a kölcsönfelvevő rezidens adóalany, akkor a kölcsönkapott összeg az ő oldalán (mint pénzbevétel) adókötelessé válik, amint kézhez kapja azt.

A szakértők körében felmerült egy ország-határon kivetett kiegészítő adó (mint korrek-

ció) bevezetésének gondolata, ami a pénzügyi ügyletekre ugyanúgy vonatkozna, mint a reál-folyamatokra. Kérdés, hogy ekkor mi lenne pontosan a cash flow-adó – különösen az S-CFT – alapja. Arról nem is beszélve, hogy milyen nehézséget okozna, mekkora többlet-adminisztrációt jelentene a vállalkozások szintjén egy adós vagy egy hitelező adóügyi illetőségének megállapítása (annak eldöntésére, hogy rezidens-e).

Összefoglalva: *rendeltetésihely-bázisú adó – az eredetbázisú adóhoz képest – mérsékli az export adóztatását és adóterhet rak az importra. A rendeltetésihely-alapú R-CFT tiszta formája elméletileg*

- nem befolyásolja a beruházások helyválasztását,
- nincs hatással a különböző finanszírozási formák közötti választásra,
- nem befolyásolja a profit elhelyezkedését,
- nem ösztönöz a profit alacsony adókulcsú államokba történő áthelyezésére.

ADMINISZTRÁCIÓ ÉS AZ ADÓELKERÜLÉS NÉHÁNY ASPEKTUSA

Egy modern adó kapcsán – annak hatékonyságán túl – vizsgálni kell az adminisztráció bonyolultságát, az adókoordinációval és az adóversennyel összefüggő kérdéseket, fontos, hogy mennyire egyszerűen lehet az adóalapot mesterségesen a hazai adóztatási hatáskörön kívülre helyezni. Figyelmet kell fordítani a vállalati és egyéni adórendszerek integrációjára, összehangolására. Különbségeik adóarbitrázst tesznek lehetővé, amelyek eltorzíthatják a piaci döntéseket (a különböző bevételek és kiadások a maximális hozam helyett a maximális adóhaszon lehetőségét szolgálják).²⁷ Természetesen a vállalati és személyi adóalapoknak egy CFT esetén sem kell kezdettől fogva analógnak lenniük, ez megfelelő hitelrendezéssel is elérhető (például azzal, hogy az egyének számára a vál-

lalti szinten fizetett adók megtérülnek, amikor a jövedelmet kifizetik számukra).

A gyakorlatban a társaságok adóztatása során számos adminisztrációs kérdést kell megoldani, amelyek közül talán a két legfontosabb az *adóalap számbavételének biztosítása*, valamint az *adócsalás, illetve adóelkerülés lehetőségeinek kivédése*. Egy cash flow-típusú adó esetén a társasági adónál ismert adminisztrációs problémák lényegében eltűnnek. A különböző ügyletek pénzáramlásainak figyelembevétele kiküszöböli a gazdasági költségszámítást, és mentesít a hasznok, a készletek, az értékcsökkenés a tőkenyereségek optimális időzítésének kérdésétől. A cash flow-adózás nem használja a tőkenyereség és az értékcsökkenés fogalmát, és mivel minden vásárlás – annak megtörténtekor – teljes egészében levonásra kerül, a *tranzakciók folyamatos nyilvántartására nincs szükség*. Természetesen minden tőke kivonás adóköteles jövedelemként kezelendő a rendszerben.²⁸

A cash flow-adó azonban új problémákat is felvet, amelyek közül a legfontosabb, hogy a *tárgyieszköz-beszerzések azonnali levonhatósága könnyen adócsaláshoz vezethet és az adókötelezettségekben kirívó egyenetlenségeket okozhat*. Az ilyen esetek elkerülése érdekében különleges rendelkezésekre lenne szükség, ami viszont fokozná a rendszer bonyolultságát. Természetesen egy R+F-bázisú cash flow-adó esetén, amikor a pénzügyi műveletek cash flow-it is beszámítják az adóalapba, a fluktuáció sokkal kisebb lehet.

A két cash flow-adótípus adminisztratív összetettségét vizsgálva megállapítható, hogy a cash flow-rendszerek komplexitását alapvetően két tényező befolyásolja: az adóztatás elvi alapja (eredet vagy a rendeltetési hely elve), valamint a reál- és a pénzügyi folyamatok kezelése.

Egy reálbázisú cash flow-adónál az első nyilvánvaló probléma a *pénzügyi szektor adóztatásának kérdése*. Az R-CFT módosítások nélkül a pénzügyi intézményekre nem alkalmazható, mert a legtöbb ilyen szervezetnek egyáltalán

nem lenne adókötelezettsége. A probléma megoldására viszonylag egyszerű lehetőséget ajánlanak a szakértők, amelynek az a lényege, hogy a hitelbevételeket és törlesztéseket, valamint a kamatbevételeket és kamatkifizetéseket kezeljék reáltranzakciók módjára a pénzügyi intézmények azon csoportja(i) esetén, amelyeknél ez szükséges. Természetesen ez a lehetőség sem oldana meg minden problémát, hiszen már a releváns pénzügyi intézmények definiálása is kérdéses lehet. Számos nem egyértelmű szituáció lehetséges, mint például amikor egy nem pénzügyi alaptervekenységű vállalat működtet egy üzleti egységet, ami minden lényeges szempontból egy standard pénzügyi intézményre hasonlít. Még fontosabb és gyakoribb probléma, hogy a pénzügyi intézmények és a nem pénzügyi szervezetek között bonyolódó ügyleteknél keverednek a reál- (például pénzügyi szolgáltatások) és a pénzügyi (kamat és tőke) cash flow-elemek. Gyakorlati szempontból szinte megoldhatatlan nehézséget okoz az R-CFT elvárásainak való megfelelés, hiszen a pénzügyi intézményeknek szét kellene választania az ügyfelekkel folytatott valamennyi ügyletet reál- és pénzügyi elemekre. Különösen aggályos, hogy ezzel az adófizető hatáskörébe kerülne olyan döntés, amellyel saját adóalapját befolyásolhatja. További probléma, hogy adóelkerülés céljából a reálügyletek könnyen elrejtethők azáltal, hogy pénzügyi műveletekként tüntetik fel azokat. A tipikus módszere az ügyletek átcsoportosításának, amikor a termékértékesítésből, szolgáltatásnyújtásból származó bevételeket pénzügyi jellegű fizetesként (például kamatként) mutatják ki. Olyan ügyleteknél, amikor az egyik oldal az R-CFT hatálya alá tartozik, a másik oldalon viszont közömbös, hogy a bevétel-kiadás reál- vagy pénzügyi ügyletnek minősül-e (például adómentes vagy külföldi tranzakcióknál), számtalan adóelkerülési lehetőség található, amelyből legalább az egyik oldal hasznot húzhat. A R-CFT említett negatív hatásainak, alkalmazási problémáinak kivédése véleményem sze-

rint meglehetősen nehéz feladat lenne, ezért a reál- és a pénzügyi tranzakciók megkülönböztetése helyett megvalósíthatóbbnak tartom az S-CFT alkalmazását.

Az S-CFT esetében is szükség van bizonyos tranzakciók elhatárolására, nevezetesen a kamat- és az osztalékfizetések megkülönböztetésére, ez azonban egyszerűbben megoldható, hiszen nagyságrendekkel kisebb kört érint (tulajdonosok, hitelezők), mint a reál- és pénzügyi tranzakciók általános elkülönítése. Mivel az S-CFT esetében *döntő jelentőségű, hogy egy pénzáram kamatfizetésnek vagy osztalékfizetésnek minősül-e, számítani lehet a közöttük lévő transzferek, arbitrázslehetőségek kihasználására.* Bizonyos kamatfizetések rejtett osztalékként való átminősítését a legtöbb társaságiadó-rendszer ismeri, és ennek a problémának a kezelésére szolgáló alultőkésítési szabályok az S-CFT esetében sem nélkülözhetők. Ennek ellenére megállapítható, hogy adminisztráció tekintetében az S-CFT döntő fölényben van a többi lehetséges adóalaphoz képest.

Áttérve az *adóelkerülés vizsgálatára*, az arra alkalmas adó két leggyakoribb szituáció: amikor az adóalap nyomon követésének nehézségei lehetőséget adnak az adófizetőknek, hogy jövedelmüket alulértékeljék. Valamint legális adómenedékként szolgálhatnak a nem adóköteles kategóriák, ha az adóalanyok erőforrásait, bevételeiket ilyen – adómentes vagy kedvezőbb adózású – formák felé áramoltathatják (például transzferárazás révén). Az adóalap értékelési nehézségeit kihasználó adókikerülési lehetőségek cash flow-adó esetében sokkal kisebbek, mint a hagyományos jövedelemadó esetén és kisebb lenne S-CFT mellett, mint R-CFT alatt. *Bármelyik cash flow-adó alkalmazása során a legnagyobb veszélyt az adóelkerülésre a veszteség elszámolásának lehetősége teremti meg.* Vitatott, hogy amikor egy vállalat működése során veszteséget könyvel el, arra tekintettel adójóváírást (adóhitelt) vagy adó-visszatérítést kell-e kapnia. Az adó visszatéríthetősége a

kockázat implicit levonásával egyenértékű, ekkor ugyanis az állam nemcsak a cég nyereségében, hanem veszteségében is osztozik. Az adórendszerek általában az elhatárolást teszik lehetővé, így a cégek veszteségeiket a következő (nyereséges) évek adókötelezettségeinek csökkentésére használhatják. Cash flow-adó esetében sokkal nagyobb a valószínűsége a veszteségnek, különösen a vállalat induló, illetve növekedési szakaszában, amikor a folyó- és a tőkekiadások meghaladják a bevételeket. Bár ezt a hatást alternatív rendelkezésekkel (például a pénzügyi tranzakciók cash flow-ba számításával, vagy a tőkekiadás helyett az értékcsökkenés engedélyezésével) mérsékelni lehet, a befektetés korai éveiben még így is jelentős veszteségek keletkezhetnek. Az említett probléma orvoslására javaslat is született (*módosított S-CFT* néven), amely azt célozza, hogy a költségvetési bevételek beszedése egyenletesebb és megbízhatóbb legyen. A módosítás egyik fontos lépése, hogy a tárgyi eszköz-beszerzések pénzkidadását a normál értékcsökkenési leírással cserélik ki. A másik nagyon fontos lépés, hogy ezzel párhuzamosan a tárgyi eszközök le nem írt (nettó) értékét (időben előre) elhatárolják a saját tőke használati költségének megfelelő kamatláb segítségével. Így lesz a módosított séma jelenértéken ekvivalens a teljes tárgyi eszköz-kidással (a határberuházásokra vonatkozóan). *A módosított CFT tehát zero METR-t²⁹ biztosít, amikor csak a többletjövedelem adózik és a határberuházási döntések nem torzulnak.*³⁰ Mivel a módosítás során a cash flow-adó legtipikusabb jellemzője – a tárgyi eszköz kiadások levonhatósága – kerül ki a rendszerből, ezért a módosított S-CFT a jövedelemadó és a cash flow-adó keverékének, hibrid adónak is tekinthető. Ami – véleményem szerint – segíthet át-hidalni a CIT-ről a CFT-re való áttérés időszakában jelentkező nehézségeket is.

A CFT adózás oldaláról nem gördít akadály a beruházások elé, kérdés, hogy az így könyvelt kiadások valóban üzleti célt szolgálnak-e, a vál-

latat gazdasági tevékenységéhez tényleg szükségesek-e? A cash flow-adónál – a befektetési kiadások egyenletlensége miatt – a befolyó adóbevételek kevésbé állandók, mint a jövedelemadónál, ami elbizonytalaníthatja az adóhatóságokat is, és megkönnyíti az adóelkerülést. *A cash flow-adó alatt is lehetőség van az adó kijátszására a jövedelem átváltásával adókötelesből adómentesbe vagy kedvező adózású tevékenységekre.* Tétélez-zük fel, hogy egy cég egy beruházást valósít meg, amit – a tiszta cash flow-adó szabályai szerint – tőkekiadásként egy összegben le is von, ezzel fenntartja veszteségét és adójóváírásban részesül. Ha a cég a jövedelmét adómentes szervezethez (például nyugdíjalapba) tudja terelni, akkor lényegében az adójóváírás „segélyezi” a tőkeszerzést. Az adó minimalizálására gyakran használatos módszer, amikor a veszteségtartalékok egy pozitív adókötelezettséggel rendelkező adóalanyhoz „tolják át” (például keresztbe számlázásokkal vagy cég egyesülések révén).³¹

Minden adórendszerben léteznek adóelkerülési technikák, a jövedelemadózás rendszerében ugyanúgy, mint egy CFT alatt, ezért nem szerencsés az adócsalás lehetőségeinek túlhangsúlyozása a cash flow-adó esetében. Mivel a cash flow-adót – egy adórendszer meghatározó elemeként – még egy ország sem vezette be, tapasztalat hiányában nem tudható, milyen egyéb adminisztrációs nehézségek merülhetnek fel. Ezek valószínűleg más jellegűek lesznek, mint a CIT esetén, terjedelmüket azonban nehéz megítélni. Tehát kétséget kizáróan *nem állítható, hogy a cash flow-adó adminisztráció szempontjából feltétlenül előnyösebb a jövedelemadóztatásánál.*

A CASH FLOW-ADÓ Néhány nemzetközi vonatkozása

Az adópolitikák nemzetközi vonatkozásai is befolyásolják a cash flow-adó melletti vagy elleni döntést. A tőke – főleg a telephelyet kereső

új tőke – meglehetősen mobil, és megtalálja útját a legvendégszeretőbb befektetésekbe. A cég jövedelme is mozgékony, a részvénytársaságok áthelyezhetik a profitot egyik országból a másikba – a pénzügyi eszközök és kötelezettségek átcsoportosítása révén – anélkül, hogy valódi forrásokat mozgatnának meg. Az országok adórendszerei közti különbségeket kihasználva, a multinacionális társaságok képesek minimalizálni a világszerte befolyt profitjuk után fizetendő társasági adót úgy, hogy bizonyos tételeket a magas adójú országokban levonnak, bevételeiket pedig ott vallják be, ahol alacsony az adórata. Ez az adóelkerülés részben kontrollálható a nemzetközi egyezményekkel.³²

Egy nyitott gazdaságban az adópolitikának kezelnie kell egyrészt a külföldi vállalatok jövedelmére kivetett saját adót, valamint a hazai vállalatok külföldön szerzett jövedelmét terhelő adót. Egy ország költségvetése szempontjából az a fontos, melyik adó biztosít adott adóbevétel esetén több befektetést, illetve adott befektetés esetén több adóbevételt. Egy külföldi vállalat jövedelemadójának hatása attól is függ, hogy az anyaországban miként kezelik a cég jövedelmét. *Amennyiben az anyaország mentesíti a külföldön szerzett jövedelmet, akkor a cash flow-alapú adó előnyösebb* lehet, mert egy jövedelemadó eltorzíthatja a cégek választásait és a fogadó országnak kevesebb befektetést biztosíthat, ha az adóterhek emelkednek. Vannak olyan esetek, amikor az anyaország nem menti fel a külföldön szerzett jövedelmet, de engedélyezi, hogy a cég adójóváírással (beszámítással) éljen. Ilyen körülmények között a hazautalt összegek *jövedelemadóztatása a kedvezőbb*, mert a vállalat adójóváírása lehetővé teszi a befektetést, tekintet nélkül a fogadó ország adórendszerére, a cash flow-adó viszont torzulási lehetőséget nyitna meg a fogadó országban fizetett adó és az anyaországban elfogadott jóváírás között. Az egyik *legfőbb érv a CFT ellen az, hogy a többi kereskedelmi partner (ország, régió) nem alkalmazza.* Ha egy ország cash flow-adót

vezetne be a többi országnál magasabb rátákkal, több probléma merülhet fel.³³

Először is, az olyan fix költségek, amelyek könnyen levonhatók, leírhatók, „hajlamosak” ahhoz az országhoz kerülni, ahol a legvonzóbb adóössztönzöt kínálják. Egy cash flow-adó hatálya alá tartozó cég akár azt is megteheti, hogy kedvező adózással beszerzett tőkejavait lízingbe adja egy olyan másik országban lévő anyavállalatának vagy leányvállalatának, ahol kevésbé kedvező beruházásössztönzőket ajánlanak. Ily módon a cash flow-adó elbátortalaníthatja a befektetőket.

Másodszor, amennyiben a kamat egyáltalán nem – vagy csak a reálkamatlábra korlátozottan – vonható le, egy vállalat dönthet úgy, hogy kölcsönt folyósít olyan országokban lévő érdekeltségei számára, ahol engedélyezik a nominális kamat levonását. Az adósság ez után arra is használható, hogy finanszírozzák a tőkeszerzést, illetve, hogy segítségével vállalkozói tranzakciókat hajtsanak végre további adóelkerülések érdekében. Ez jellemzően a nagyvállalatokat juttatja előnyhöz, amelyeknek jobb a hozzáférésük a nemzetközi tőkepiacokhoz.

Harmadszor, ha az adórata magasabb, mint más országokban, ez arra ösztönözheti a multinacionális társaságokat, hogy aláárazzák exportáruikat, különösen, ha azokat külföldi társvállalatoknak adják el. Az anya- és a leányvállalatai közötti kamat-, jogdíj-, valamint bérletdíj- és lízingkifizetések szintén lehetővé teszik, hogy cégek az alacsony adójú országokba helyezték át a profitjukat.

Látható, hogy a *transzferárazás problémáit* az eredetbázisú cash flow-adó nem képes kiküszöbölni, ebből a szempontból a rendeltetési-hely-alapú CFT hatékonyabbnak tekinthető. Az arbitrázs lehetőségeit azonban az is befolyásolja, hogy a külföldön szerzett jövedelem hogyan adózik az anyaországban. Ha ugyanis a külföldi adókat teljes egészében jóváírják az anyaországban, a vállalat nem tudja kiaknázni az adóráták különbségeit, akkor a transzferárak működtetése is feleslegessé válhat.

Egy pénzforgalmi szemléletű adó a jelenlegi sokféle adórendszer egységesítésének a szolgálatába is állítható, akár az EU szintjén is. Az ASE-adó vállalati szinten egyáltalán nem adóztat, tehát az egységes adókönyvelését is szükségtelenné tenné, ami a megfelelési költségek jelentős mérséklődését eredményezhetné. Feltételezve, hogy a természetes személyek lakóhelyválasztása nem (vagy kevésbé) rugalmasan reagál az adókulcsok eltéréseire, egy ASE-típusú adó esetén az EU-n belüli tartós adómérték-különbségek lényegesen nem befolyásolnák a telephely-választási döntéseket.³⁴ Az adózás egyének szintjén való egységesítése azonban nehezen kivitelezhető megoldás lenne, mert a személyi jövedelemadók – mint a nemzeti adószuverenitás legerősebb bástyái – mindig szigorúan a nemzeti adófennhatóság alá tartoztak, és ma sincs ez másként.

A cash flow-adóval kapcsolatos legnagyobb probléma az, hogy tapasztalat hiányában szinte lehetetlen megjósolni, milyen adminisztratív és egyéb nehézségek merülhetnek fel működtetése során. A hozzáadottérték-adó bevezetését megelőzően is több évtizedes előkészületre volt szükség, és a tapasztalatok birtokában a tökéletesítése még ma is folyik. Ha a bizonytalanság egy költségelem a gazdasági döntésekben, akkor ez a faktor reprezentálja a cash flow-adó legmarkánsabb költségét.

A CFT HATÁSA AZ ADÓBEVÉTELEKRE

A CFT – változatlan adókulcs feltételezése esetén – *nagy valószínűséggel csökkentené a költségvetés társaságiadó-bevételeit.* Mivel egyik cash flow-adó sem adóztatja a saját tőke normál megtérülését (csak a gazdasági profitot), a cash flow kisebb adóalapot eredményez, mint a jövedelemadó.³⁵ Sőt, mivel a hagyományos társasági adóhoz képest az R-CFT lényegében mentesíti az adó alól a kamatbevételeket is, a reál cash flow-adóalap ezzel is kisebb lesz, ezért az adóbevételek szinten tartása érdekében szükség

lehet az adókulcsok emelésére.³⁶ *Becker és Fuest*³⁷ szerint viszont az állami adóbevételek egy ilyen fogyasztási jellegű adó esetén csak csekély mértékben csökkennének. Számolni kell azzal is, hogy eredet-bázisú CFT esetén a magasabb törvényes adókulcsok ösztönzőleg hathatnak a profitáthelyezésekre. *Az S-CFT* – a pénzügyi cash flow-k adóalapba emelésével – *mérsékli ugyan az adóbevételek fluktuációját, növelheti viszont annak bizonytalanságát*, mert (a pénzügyi tranzakciók révén) több adóelkerülési lehetőséget visz a rendszerbe.

ÖSSZEFOGLALÁS

A hagyományos társasági adó legfőbb előnye, hogy – uralkodó társasági adó forma lévén – elvei és szabályai nemzetközileg ismertek és elfogadottak. A kormányzatok számára számos befolyásolási lehetőséget ad, és viszonylag stabil költségvetési bevételt biztosíthat.

A hagyományos társasági adó korlátai, hátrányai³⁸

Jelentős adózásbeli *megfelelési költséget* okoznak a tárgyi eszközök amortizációs szabályai, valamint az időzítésre való érzékenység. Növelelik a rendszer komplexitását az üzleti szerkezetátalakítást, vagyónátvitelt lehetővé tevő adószabályok is. A hagyományos társasági adó különböző módon kezeli a saját és az idegen forrást, ezért *a finanszírozási döntések szempontjából nem semleges*. A legtöbb adórendszer másként adóztatja a visszaforgatott és a felosztott nyereséget. Amennyiben a nyereségadó *eltérően kezeli az adóalanyiság különböző formáit*, akkor hatással lehet a közülük való választásra is. A hagyományos társasági adó torzító *hatással lehet a beruházások nagyságrendjére*, befolyással lehet *a beruházási projektek típusára*. Hajlamosít az *adóversenyre*, hatást gyakorolhat

az adóbázisok elhelyezkedésére. A megtakarítások hozadékát is adóztatja, ezért *hatással lehet az intertemporális döntésekre*. Jelentős eltérések vannak a különböző államok társaságiadó-szabályai között, valamint a nemzetközi és a nemzeti adószabályok között. A társaságinyereségadó lehetőséget ad politikai manipulációkra.

A cash flow-típusú társasági adó lehetséges előnyei

Az adóalap cégek és adóhatóságok általi felmérése könnyebb lehet, egyszerűbb adminisztráció, egyértelmű szabályok, könnyebb végrehajtás, *keisebb megfelelési költség* jellemezheti a cash flow-adót. A CFT előnye továbbá, hogy az úgynevezett „papírnyereség” után nem kell adózni. *Nem torzítja a befektetési döntéseket*, a beruházások nagyságrendjét sem befolyásolja. A normál profit nem adózik, nincs adóék a befektetés adó előtti és adó utáni normál megtérülése között. *Semleges* kezeli a saját tőkét és a kölcsönfinanszírozást, nem torzítja a saját tőke (belső és külső) formái közötti választást. Az R-CFT nincs hatással a nyereség-visszatartás vagy osztalékfizetés közötti választásra. A rendeltetésihely-bázisú cash flow-adó kevésbé hat a tőke vagy a profit elhelyezkedésére és ezen keresztül enyhítheti a transzferárazás problémáit. Egy R-bázisú CFT alatt az alultőkésítéssel összefüggő kérdések jelentősége is csökkenhet. Az S-bázisú cash flow-adó esetén a kamat adómentessége biztosítja az intertemporális választások adósemlegességét, az ASE pedig lehetőséget teremt a különböző vállalati és nem vállalati formák azonos kezelésére.

A cash flow-típusú társasági adó lehetséges hátrányai, korlátai

A cash flow-alapú társasági adót teljes hatókörrel még nem próbálták ki, hiányoznak a gyakorlati tapasztalatok. A CFT esetén jellemzően a

A TÁRSASÁGI ADÓ ÉS A CASH FLOW-ADÓK FŐ JELLEMZŐI³⁹

	CIT	R-CFT	S-CFT
Adóelszámolás alapja	A teljes vállalati profit	A reálfolyamatok nettó cash inflow-ja	A reál- és pénzügyi folyamatok nettó cash inflow-ja = a részvénytranzakciók nettó cash outflow-ja
Fő eltérés (a CIT-hez képest)	—	Nem vonhatók le a nettó kamatkiadások.	Adókötelezettség csak a felosztott nettó osztalékra (rendszerint < részvénytőke növekedése)
Forrás (származás) elve szerint	A külföldi forrásból származó profit mentesítése	Export és import hazai eladásokkal, vásárlásokkal egyező kezelése	A külföldről kapott osztalék és a külföldre menő részvénybefektetések nem részei a cash flow-nak
Cél (rendeletetés) elve szerint	Adóköteles a világjövedelem, de a külföldön megfizetett adó beszámítható	Az exportbevételek és az importkifizetések kizárása a cash flow-ból	A külföldi tőkeérdekeltség eredményének levonása az adóalapból

tárgyi eszköz beszerzések azonnal levonhatók, ami nagyban *hajlamosít az adóelkerülésre*. Egy cash flow-adó az adókötelezettségek kirívó egyenetlenségét, az adóbevételek nagyobb fluktuációját eredményezheti, ezért *nagyobb adó-kockázatot* jelent a kormányzat számára. Egy rendeltetési-hely-bázisú CFT esetén szükség lehet a határok ellenőrzésére. A CFT forrásbázisú adóként érzékeny lehet a külföldi adóversenyre. Az R-bázisú CFT nemcsak többletadaminisztrációt igényel a reál- és a pénzügyi cash

flow-k megkülönböztetése miatt, hanem ezzel visszaélési lehetőségeket is teremt. Az S-CFT a nyereség visszaforgatására ösztönözhet, aminek kedvezőtlen következménye lehet az úgynevezett *tőkebezáró hatás*, valamint az is, hogy az adófizetők adójuk megfizetését hitelügyletek alkalmazásával késleltethetik. Az sem mellékes, hogy egy cash flow-adó bevezetése során bonyolult és speciális áttérési szabályok lennének szükségesek, és egy sok bizonytalansággal járó átmeneti időszak. (Lásd 1. táblázat)

FÜGGELÉK**AZ R- ÉS AZ S-BÁZISÚ CFT-BERUHÁZÁSOKRA GYAKOROLT HATÁSÁNAK MODELLSZERŰ ÖSSZEHASONLÍTÁSA⁴⁰**

Tételezzünk fel egy kétperiódusú beruházási projektet, amelynek tárgyi eszköz beszerzései az 1. periódusban valósulnak meg 1 egység ráfordítással. A projekt jövedelme a 2. periódusban folyik be $(1+p)$ összegű bevétel formájában. Ezt követően az eszközöknek nincs realizálható értéke. Az egyszerűség kedvéért az is feltétel, hogy a második periódus jövedelmének létrehozásához nincs szükség más inputra. A beruházás finanszírozható egyrészt saját tőkével (itt nem téve különbséget a tőkepiacról, illetve az önfinanszírozással szerzett saját tőke között), másrészt hitelfelvétellel – az érvényes r piaci kamatláb mellett. A saját tőke használdozati költsége is r , mivel a befektető a projektet megelőzően, illetve a helyett hiteltermékekbe is fektethet. A projekt finanszírozásában legyen a hitel aránya α (a saját tőke aránya $1-\alpha$), ahol $1 > \alpha > 0$ állandó adottság. (Figyelmen kí-

vül hagyva azt a tényt, hogy az optimális forrásszerkezetet leginkább a befektető profitmaximalizálási törekvései határozzák meg). A projekt cash flow-it a két periódusban a 2. táblázat foglalja össze.

Adóktól mentes világban ez a következőképpen alakulna.

2. táblázat

EGY KÉTPERIÓDUSÚ PROJEKT PÉNZÁRAMAI, HA NINCSENEK ADÓK

Megnevezés	1. periódus	2. periódus
<i>v</i> Reálügyletek		
Tárgyi eszközök beszerzése	-1	
Bevételek		1+p
Összesen		1+p
Pénzügyi tranzakciók		
Hitelfelvétel	A	
Hiteltörlesztés		-α
Kamatfizetés		-α × r
Összesen	α	-α × (1+r)
Mindösszesen	-(1-α)	(1-α) + (p-α × r)

A projekt 1. periódusban szükséges (1-α) nettó pénzkidávása, mint reálfelvetés (ami természetesen megegyezik a saját tőke összegével) eredményeként jön létre az [(1-α) + (p-α × r)] összegű nettó bevétel a 2. periódusban. Látható, hogy a projekt megtérülésen felüli többletjövödelmének a bevételnek a 2. komponense jelenti. Ezek alapján a projekt vélelmezett megtérülési rátája (v):

$$(1) \quad v = \frac{(1-\alpha) + (p-\alpha \times r)}{1-\alpha} - 1$$

$$v = \frac{p-r}{1-\alpha} + r$$

Az (1) egyenlet jól szemlélteti, hogy a megtérülési ráta két komponens összegéből tevődik össze. Első eleme a saját tőke opportunity cost-ja feletti többletjövödelemre vonatkozó hozam, a második pedig maga az opportunity cost rátája. Valahányszor többletprofit vagy járadék keletkezik (azaz p > r), növelhető v a hitel arányának (α) emelésével. A valóságban természetesen a befektetők felső korlátot szabnak a hitelfinanszírozás mértékének. Egy adóktól mentes versenygazdaságban egy tervezett projekt addig a pontig vállalható, amíg p az r szintjét el nem éri, más szóval a határon lévő projekt jellemzője: p = r. A továbbiakban a különböző adók hatását mutatom be, az adókulcs legyen t. Referenciaként a vizsgálat a hagyományos társasági adóval folytatódik.

A hagyományos társasági adó

Ebben a rendszerben a kamatkidávás és a tárgyi eszközök értékcsökkenési leírása (d) levonható az adóalapból. Az értékcsökkenés (d) nem feltétlenül azonos az eszközök valós értékcsökkenésével (tényleges elhasználódásával). (Lásd 3. táblázat)

EGY KÉTPERIÓDUSÚ PROJEKT PÉNZÁRAMAI CIT ESETÉN

Megnevezés	1. periódus	2. periódus
<i>Adóalap levezetése</i>		
Bevételek	1+p	
Levonható kiadások		
Kamat		$-\alpha \times r$
Értécsökkenés		$-d$
Adóköteles jövedelem		$(p-\alpha \times r)+(1-d)$
Adó		$t \times [(p-\alpha \times r)+(1-d)]$
Adózás utáni nettó cash flow	$-(1-\alpha)$	$(1-\alpha)+(1-t) \times (p-\alpha \times r)-t(1-d)$

Az adózás utáni nettó cash flow az első periódusban a korábbival azonos, hiszen a tárgyi eszköz beszerzésnek itt nincsenek adókonkvenciái, a második periódus nettó cash flow-ja pedig a következő levezetés alapján határozható meg:

$$\text{Bevétel} - \text{hiteltörlesztés és kamatfizetés} - \text{adófizetés} = 1+p-\alpha-\alpha \times r-t \times [(p-\alpha \times r)+(1-d)] =$$

$$\times (1-\alpha \times r)+p-\alpha \times r-t \times (p-\alpha \times r)-t \times (1-d) = (1-\alpha)+(1-t) \times (p-\alpha \times r)-t \times (1-d)$$

A cash flow-kal számolt adózás utáni megtérülési ráta CIT esetén (v_c):

$$(2) \quad v_c = \frac{(1-\alpha)+(1-t) \times (p-\alpha \times r)-t \times (1-d)}{1-\alpha} - 1 = (1-t) \times \left(\frac{p-r}{1-\alpha} + r \right) - t \times \frac{1-d}{1-\alpha}$$

A (2) egyenlet alapján megállapítható, hogy a hagyományos társasági adó nemcsak a többletprofitot, hanem a saját tőke opportunity cost-ját (normál megtérülését) is adóztatja. Az (1) és (2) egyenlet összehasonlításából levezethető az adózás előtti és az adózás utáni megtérülési ráta különbsége (3):

$$(3) \quad v - v_c = t \times \left(v + \frac{1-d}{1-\alpha} \right)$$

Az egyenlet rávilágít az értécsökkenésnek a projekt jövedelmezőségét (adóalapját) és adóját befolyásoló szerepére: az adózás előtti megtérülési ráta szükségképpen több mint az adózás utáni megtérülési ráta, mindaddig, amíg az adóalpnál figyelembe vett értécsökkenés nem haladja meg a valós gazdasági értécsökkenést (azaz $1 \geq d$). Ha d értéke az 1 egységet jelentősen meghaladja, akkor az olyan hatást eredményezhet, mintha a befektető adóösztönző beruházási kedvezményben részesülne. Amennyiben az adónál érvényesíthető értécsökkenés megegyezik a gazdasági értécsökkenéssel ($d = 1$), akkor az adóék az adózás előtti megtérülés arányaként határozható meg, ami pont egyenlő az adókulccsal: $t = (v-v_c)/v$, amely a szakirodalomban jól ismert eredmény.

R-bázisú cash flow-adó (R-CFT) (lásd 4. táblázat)

Az adózás utáni megtérülési ráta ekkor (v_R):

$$(4) \quad v_R = \frac{(1-\alpha)+(p-\alpha \times r)-t \times (1+p)}{1-\alpha-t} - 1 = \frac{(1-t) \times (p-r)}{1-\alpha-t} + r$$

EGY KÉTPERIÓDUSÚ PROJEKT PÉNZÁRAMAI R-CFT ESETÉN

Megnevezés	1. periódus	2. periódus
Adószámítás		
Reálügyletek adó előtti cash flow-ja	-1	1+p
Adó ⁴¹	-t	t(1+p)
Adózás utáni nettó CF ⁴²	-(1-α-t)	(1-α)+(p-α × r)-t × (1+p)

Az összefüggés (4) jól szemlélteti az R-CFT azon fontos tulajdonságát, hogy csak a profittöbbletet adóztatja; ami azt is jelenti, hogy egy határon lévő projekt nem viselne adóterhet, ekkor a METR zérus lenne. Ezen kívül az egyenlet (4) arra is rámutat, hogy, ha a befektető hitelfinanszírozással is élhet (α > 0), akkor az R-CFT olyan hatással lehet, mintha a projekt szubvencióban részesülne. A lehetséges támogatás elemek megállapításához levonva „v_R”-ből „v”-t, és a következőt kapjuk:

$$(5) \quad v_R - v = \frac{t \times \alpha \times (\rho - r)}{(1 - \alpha - t) \times (1 - \alpha)} > 0, \quad \rho > r$$

Ahhoz, hogy bármely projekt többletprofitot hozzon, az R-CFT szerinti adózás utáni megtérülési ráta nagyobb kell, hogy legyen, mint az adómentes környezetben jellemző hozam. Ez azért szükséges, mert a kamat levonhatóságának tilalma nem ellensúlyozza teljes mértékben a kiadások előnyét. A fenti potenciális támogatási elem egy egyszerű módszerrel semlegesíthető: az adóhitel megadása helyett az első periódusban a kiadások eredményeként az adóhitel egyszerűen előre vihető (elhatárolható) r kamatláb mellett. Más szóval az első periódus nettó pénzáramlása helyreáll (1-α), míg a második periódus nettó pénzáramlása [t × (1 + r)]-rel növekszik. Ezt követően az adózás utáni hozamráta:

$$(6) \quad v'_R = \frac{(1-t) \times (\rho - r)}{1 - \alpha} + r$$

Látható, hogy a módosított R-CFT mindig t rátájú adóterhet ró bármely többletprofitot biztosító befektetésre.

S-bázisú cash flow-adó (S-CFT)

EGY KÉTPERIÓDUSÚ PROJEKT PÉNZÁRAMAI S-CFT ESETÉN

Megnevezés	1. periódus	2. periódus
Adószámítás		
Valamennyi ügylet adózás előtti cash-flow-ja = adóalap	-(1-α)	(1-α)+(p-α × r)
Adó	-t(1-α)	t × [(1-α)+(p-α × r)]
Adózás utáni nettó cash flow	-(1-t) × (1-α)	(1-t) × [(1-α)+(p-α × r)]

Az első periódusban a nettó cash-outflow adóhitelt biztosít a befektetőnek, míg a második periódusban adókötelezettsége keletkezik a nettó cash-inflow következtében. Az adó utáni megtérülési ráta ez esetben:

$$(7) \quad v_s = \frac{(1-t) \times [(1-\alpha) + (p-\alpha \times r)]}{(1-t) \times (1-\alpha)} - 1 = \frac{(p-r)}{1-\alpha} + r$$

amely azonos az adómentes környezet feltételei között kapott (1) egyenlet eredményével. Egy ilyen adó mellett a kormányzatnak a befektetők kockázatában vállalt szerepe még határozottabban jut kifejezésre. Az R-CFT-hez hasonlóan, az 1. periódus adóhitele az S-CFT-nél is átvihető (elhatárolható) $-r$ kamatláb mellett – a második periódusra, ellensúlyozva ebben az időszakra az adókötelezettséget. Más szóval az első periódus nettó pénzkidása visszaáll $(1-\alpha)$, az adóhitel pedig $[t(1-\alpha)(1+r)]$ összeggel váltható be a 2. periódusban, így csökkentve az adókötelezettséget ebben az időszakban $[t \times (p-r)]$ -re. Az adózás utáni megtérülési ráta az adóhitel ilyen elhatárolása mellett:

$$(8) \quad v'_s = \frac{(1-\alpha) + (p-\alpha \times r) - t \times (p-r)}{1-\alpha} - 1 = \frac{(1-t) \times (p-r)}{1-\alpha} + r$$

A (8) pontosan egyenlő azzal az eredménnyel, amit R-CFT esetén kaptunk (6) hasonló adóhitel elhatárolás mellett.

JEGYZETEK

- ¹ Mintz-Seade (1989)
- ² Hall – Rabushka (1995)
- ³ Zee (2006)
- ⁴ OECD (2007)
- ⁵ Auerbach – Devereux – Simpson (2007)
- ⁶ Az összes (saját- és kölcsön-) tőkebefektetés teljes megtérülését adóztatja a DIT (dual income tax), amit Belgium vezetett be és a CBIT (comprehensive business income tax), ami például 1994 és 2001 között kísérleti jelleggel Horvátországban működött.
- ⁷ Wilson (2002/8)
- ⁸ Mintz – Seade (1989)
- ⁹ Boss (2004/13) alapján
- ¹⁰ Auerbach – Devereux – Simpson (2007/50)
- ¹¹ Zee (2006)
- ¹² A pénzügyi intézmények cash flow-adózását vizsgálta például Chris, R. E. és Peter, R. M. (1996), valamint English, M. és Poddar, S. (1997). Az általuk felvetett problémák többségére megoldást hozott az (R+F)-CFT, illetve az azzal egyenértékű az S-CFT javaslata, így a CFT ezen típusai már nem igényelnek speciális adószabályokat a pénzügyi intézményekre.
- ¹³ ASE=Allowance for Shareholder Equity, javaslat egy halasztott S-bázisú adóra.
- ¹⁴ Zee (2006/6)
- ¹⁵ Boss (2004/13) alapján
- ¹⁶ A Meade-bizottság jelentése óta az S-bázisú adót „Meade adóként” is nevezik a szakirodalomban.
- ¹⁷ Knirsch – Niemann (2007)
- ¹⁸ Lásd a Függelék (1) és (7) egyenleteit
- ¹⁹ Effektív határadókulcs
- ²⁰ Effektív átlagadókulcs
- ²¹ Knirsch – Niemann (2007)
- ²² A szakirodalomban ismert „Allowance for Corporate Equity” (ACE-) adó mintájára javasolt „Allowance for Shareholder Equity” (ASE-) adó.

- ²³ Devereux – Sorensen (2005/35)
- ²⁴ Eredetbázisú cash flow társasági adóra példa a szakirodalomban a Hall-Rabushka-féle flat tax, Bradford X-adója, Zodrow és Mc Lure's kétkulcsos progresszív cash-flow adója (OECD, 2007/4)
- ²⁵ Zee (2006)
- ²⁶ Auerbach – Devereux – Simpson (2007)
- ²⁷ Losonczi (2006/484)
- ²⁸ Meade (1978)
- ²⁹ marginal effective tax rate
- ³⁰ Zee (2006/18)
- ³¹ Boadway – Bruce (1984)
- ³² Losonczi (2006/480)
- ³³ Mintz – Seade (1989/187) alapján
- ³⁴ Knirsch – Niemann (2007/17)
- ³⁵ Wilson (2002/5)
- ³⁶ Knirsch – Niemann (2007)
- ³⁷ Becker – Fuest (2005)
- ³⁸ Balogh (2004a, 2004b) felhasználásával
- ³⁹ Zee (2006/4–5) felhasználásával
- ⁴⁰ Zee 2006/7–12 alapján
- ⁴¹ A negatív előjelű adókötelezettség adóhitelt reprezentál.
- ⁴² Feltételezzük, hogy $(1-\alpha-t) > 0$, különben mindkét periódusban lenne adóból származó nettó pénzbevétel, ami gazdaságilag nem reális.

IRODALOM

- AUERBACH, A. J. – DEVEREUX, M. P. – SIMPSON, H. (2007): Taxing corporate income *The Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*
- BALOGH, L. (2004a): Entscheidungsneutrales Steuersystem in Theorie und Praxis, *Doktori (PhD) értekezés, BCE Gazdálkodástani Doktori Iskola*
- BALOGH L.(2004b): Miért zöldebb a szomszéd réteje, *Külgazdaság, XLVIII. évfolyam, szeptember, 49–72. oldal*
- BECKER, J. – FUEST, C. (2005): Does Germany Collect Revenue from Taxing the Normal Return to Capital, In: *Fiscal Studies* 26, pp. 491–511
- BOADWAY, R. – BRUCE, N. (1984): A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax, *Journal of Public Economics*, 28, pp. 231–239
- BOSS, A. (2004): Radikale Steuerreform in Deutschland? *Working Paper from Kiel Institute World Economy, No 1208, p. 33*
- DEVEREUX – SORENSEN, B. P. (2005): The corporate income tax: International trends and options for fundamental reform, *Committee on Fiscal Affairs of the OECD*
- HALL, R. – RABUSHKA, E. A. (1995): The Flat Tax, Stanford, *Hoover Institution Press*
- KNIRSCH, D. – NIEMANN, R. (2007): Allowance for Shareholder Equity – Implementing a Neutral Corporate Income Tax in the European Union, *Arqus Discussion Papers Nr. 34*
- LOSONCZI M. (2006): Uniós adóharmonizáció és adóverseny – tanulmányok Magyarország számára, *Pénzügyi Szemle, LI. évfolyam, 4. szám, pp. 474–489*
- MEADE, J. E. et al. (1978): The Structure and Reform of Direct Taxation, Report of Comm. chaired by Meade, *Institute for Fiscal Studies, Allen&Unwin, London*
- MINTZ, M. J. – SEADE, J. (1991): Cash Flow or Income? The Choice of Base for Company Taxation, *Working Papers 117, The World Bank, April 1989, p. 50*
- WILSON, P. (2002): An Analysis of a Cash Flow Tax for Small Business, New Zealand Treasury: *Treasury Working Paper Series with Number 02/27.*
- ZEE, H. H. (2006): A Superior Hybrid Cash-Flow Tax on Corporations, *Working Paper International Monetary Found Fiscal Affairs Department WP/06/117*
- OECD (2007): Fundamental Reform of Corporate Income Tax, *OECD tax policy studies No.16, Paris p.170 Executive Summary*

A közpénzügyek nagy kézikönyve

Szerkesztő lektorok:
Gyórfi Dezső – Vigvári András

Szerkesztette:
Zsugyel János

COMPLEX KIADÓ, 2009



A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy még komolyabb dolog is van: a közpénz. 2005-ben recenziót készítettem Vigvári András könyvéről, amit ezzel a mondattal kezdtem. Óhatatlanul ugyanez a gondolat jutott eszembe, amikor kézbe vettem „A közpénzügyek nagy kézikönyvét”, amelynek megjelentetésével a szerzők és a kiadó éppen a közpénzügyek iránt az utóbbi időben egyre növekvő mértékben megnyilvánuló szakmai és társadalmi érdeklődésre, sokszor kinyilvánított figyelemre adnak választ. Közismert, hogy a modern gazdaságok működésének egyik kulcskérdéséről van szó, hiszen „a fejlett és közepesen fejlett országok nemzeti össztermékük 40–60 százalékát közvetlenül használják fel a közpénzügyi rendszer csatornáin” (kiemelés a kötet előszavából). Kérdés azonban, hogy a felhasználás egyúttal gazdálkodást is jelent-e, hogy a közpénz valóban mindannyiunk pénze-e, amit a

közjó érdekében kellene elköltenünk. Az elmúlt években nálunk is megfigyelhető volt a közpénzügyek tekintetében kialakult „naiv társadalmi rácsodálkozás” a közszektor működésére, majd az arra válaszként meginduló szakmai pezsgés mind a gyakorlatban, mind a kutatásokban és az oktatásban. Ezt azonban ma még leginkább csak bátor kezdetnek lehet nevezni egy társadalmi szinten indokolható, modern gazdaságban elvárható közpénzügyi kultúrához vezető úton.

Első reflexként az olvasót a vállalkozás nagysága nyűgözi le: lehet-e egy kötetben összefoglalni mindent, amit a közpénzügyekről 2009. június 30-ig tudni lehetett. És ezután elénk jönnek a vállalkozás nem mindennapi „paraméterei”: 1103 lapoldal a szakmai mondanivalóról, 17 szerző, a legfontosabb fogalmak és tárgykörok száma 402, az érintett és magyarázatban hivatkozott jogszabályok száma 130, csak a betűszavak magyarázata, kibontása is mintegy 7 ol-

dalt tesz ki. A megértést segítő eszközök száma ugyancsak lenyűgöző: 75 táblázat, 129 ábra, grafikon és 20 iratminta.

A könyv előszavában a szerkesztők maguk is írják, hogy a megírással, a szerkesztéssel nagyon ambiciózus célt tűztek maguk elé. Itt talán nem hangzik közhelynek, ha azt mondjuk, hogy úttörő vállalkozásnak vagyunk tanúi. A könyvet jellemző fenti paraméterek ismeretében a recenzensnek sincs könnyű dolga, amikor a könyv bemutatására vállalkozik. A feladatot végiggondolva azt a műfaji megoldást látam a legjobbnak, hogy az ismertetőben megpróbálom figyelemkeltő módon bemutatni a gazdag tartalom fő elemeit, ami segíti az érdeklődőket annak eldöntésében, hogy a munkájukhoz segítségül hívják-e a kötetet, vagy időt és fáradságot nem kímélve önállóan vágnak neki egy-egy témakör felkutatásához és a lényegük összefoglalásához. A nagykönyv szerkezete első látásra kissé bonyolultnak tűnik. Aki azonban egyszer már kiismerte magát a költségvetés szerkezeti rendjén, az gyorsan megszokja a könyv tagolását is: összesen kilenc rész, a részeken belül címek, a címeken belül *fejezetek* és ezen belül a *fogalmak, témák, összefüggések* alkotják a leírás vázát. A továbbiakban a részek tartalmát kísérelem meg bemutatni.

■ *Az első rész az állam feladatairól, a közszektor, kormányzati szektor bemutatásáról szól.* Kiindulásként megismerjük az állami feladatalváltozás alakulását történeti összefüggésben. A modern jóléti állam alapvető funkcióinak (közhatalmi, jóléti, gazdasági) bemutatása után az következik, milyen legyen az állam terjedelme. Az állami feladatok, a szabályozási és intézményi kérdések együttes vizsgálatát követően jutunk el a közszektor fogalmához, ezt a könyv a lehető legszélesebb értelmezésben definiálja. Az államháztartási rendszer a közszektor része.

Az államháztartási rendszer az állami feladatok finanszírozásának rendszere. A feladatok megoldása az államháztartás intézménye-

iben történik (2009-ben 13 300 intézmény, ebből 12 700 önkormányzati szinten). A feladatok államháztartáson belüli megosztása kapcsán megismerhetjük a decentralizáció és dekoncentráció fogalmát. Külön kiemelem, hogy a könyv mutatja a különböző kormányzati modelleket (angolszász, unitárius, mediterrán stb.).

Az állami feladatok, a közszektor és az államháztartás fogalmainak bemutatása után a fejezet a rendszer mindennapi működésének ismertetésével foglalkozik. Kiindulva abból, hogy a pénzgazdálkodási rendszerek az egyes országok alkotmányos rendszerének változottságához igazodnak, a magyar rendszer ennek összefüggésében értékelhető. A kötet megállapítja, hogy „a jelenlegi rendszer jól tükrözi a modern vegyes gazdaságban működő állami és önkormányzati feladatellátás és a versenyszférával megvalósított feladatmegosztás igényeit” (114. oldal). Ezzel összefüggésben is érdemesnek tartom a kincstári rendszer nemzetközi tapasztalatainak bemutatását, így a német és a francia kincstári rendszer tárgyalását.

A civil szerveződések helyének és feladatrendszerének a közszektor egészének szemszögéből történő bemutatása nagyon fontos szakmai igényt elégít ki. Hasonlóképpen jól sikerült az egyházi finanszírozás elveinek bemutatása.

■ *A második rész a közszektor finanszírozási forrásairól szól.* Az adózást a modern közgazdasági irodalomban megismert megközelítéssel tárgyalja, amelynek része az adózás céljának, klasszikus elveinek, az adópolitika lehetőségeinek és korlátainak bemutatása. Az olvasó megtalálja itt a magyar adórendszerben működő adók teljes körű csoportosítását, illetve ehhez kapcsolódva az adók funkciók szerinti elemzését, a munka és tőke terhelésének összefüggéseit, a manapság sokszor emlegetett adóék fogalmát. Az EU-15 és EU-27 országokban működő adórendszerek összehasonlítása igen színvonalasan kidolgozott rész.

A közszektor finanszírozása keretében a kötet három nagy, önmagában is súlyos témakört tárgyal még:

- a magánszektoralal való együttműködés kérdéseit, a PPP- (Public Private Partnership) alapú finanszírozást,
- az önkormányzatok gazdasági alapjait,
- a deficit és államadósság kérdéseit.

Az állami feladatok és közszolgáltatások finanszírozásának megoldásában szerte Európában a különböző újszerű megoldások keresésének vagyunk tanúi. Így ismerhettük meg a kiszervezés, a PPP és az utalványrendszer és egyéb más mechanizmusok működésének jellemzőit és vizsgáltuk a hazai alkalmazás lehetőségeit. A PPP-konstrukció bemutatásánál a kötet kitér az alkalmazás előnyeire és kockázataira, a jogszabályi feltételekre és azokra a konkrét területekre, ahol ez a finanszírozási konstrukció már igazolhatóan látszik.

Az önkormányzati rendszerrel ebben a részben a finanszírozási alapok összefüggésében esik szó. Kiemelésre érdemes az önkormányzati vagyon jelentőségének, működési problémáinak tárgyalása. A finanszírozás leggyakrabban előforduló problémája akkor áll elő, ha a bevételek és a kiadások összhangja nem teremthető meg első közelítésre. A deficit és az államadósság precíz megfogalmazása, a bruttó államadósság számszerű értékeinek időszora, a különböző elszámolási rendszerekben kimutatható deficitnagyságok bemutatása segít eligazodni ebben a nagy szakmaiságot igénylő kérdéskörben. A közszektor deficit és adósság ismeretanyagához jelentős hozzájárulás a kötetnek az a része, amely e fogalmakat nemzetközi kitekintésben is vizsgálja. A hazai kezelésmód története és stratégiája a fogalmak ismeretében jól követhető. Az önkormányzatok adósságának alakulása és ennek elméleti és gyakorlati jelentősége a közszektor, az államháztartás egésze szempontjából a finanszírozási részt jól zárja.

■ A harmadik rész a közpénzügyek talán legismertebb szegmensének, a *költségvetésnek*

a *funkcióit és tervezési módszereit* foglalja egy-egybe. A költségvetés egy jövőorientált pénzalap, pénzügyi terv az állami célok elérése érdekében. Az elérendő célok megfogalmazása mindenkor politikai döntés az állam és társadalom viszonyáról, a közérdek és közhatalom viszonyáról. Az állam alapvetően öt cél megvalósítására törekszik: optimális jövedelemosztzkodás a jövedelemtulajdonosok között, kiegyenlített fizetési mérleg, optimális foglalkoztatottság, stabil árak, tartós gazdasági növekedés.

„Elméletileg az állam működése, a költségvetés döntési mechanizmusainak alkalmazása láthatatlan társadalmi szerződésen alapul, amelyben a társadalom tagjai, egyének és intézmények az állami feladatok ellátása érdekében lemondanak gazdasági önállóságuk egy részéről és elfogadják az állam létéből fakadó következményeket és kötelezettségeket”. (302. oldal) A költségvetés funkcióinak és tervezésének tárgyalása a legszélesebb meghatározásokból indul ki, a fogalmak bemutatásától kezdve eljut a jogi dokumentumban való megjelenésig. Az egyik legfontosabb kérdéskör a felelősség- és hatáskörmegosztás a központi kormányzaton belül és a kormányzati szintek között.

A költségvetés készítésének modern alapelveit, tervezési módszereit részletes tárgyalásban ismerhetjük meg. Ebben a fogalomkörben találjuk a transzparencia, a hatáselemzés szerepének tárgyalását, a fiskális arany szabály alkalmazásának ismertetését. A modern gazdaságokban megismerhető és alkalmazott költségvetési technikák (bázisalapú, teljesítményalapú stb. tervezési technikák) leírása a következő fontos fejezete ennek a résznek.

A költségvetési törvényalkotás eljárási rendjének nemzetközi összehasonlítása abból indul ki, hogy „az Európai Unióban nincsenek kötelező előírások az államháztartás vitelére, a mechanizmusokra, csak az elérendő célrendszer – az úgynevezett »maastrichti kritériumok« – adott” (349. oldal). A kötet a sokszí-

nű megközelítésből a görög, a svéd és az angol példát veti össze a magyar rendszerrel.

Ez a rész a társadalombiztosítási alapok költségvetési tervezésének és az önkormányzati költségvetési tervezés nagyon részletes bemutatásával zárul.

■ A *negyedik rész a közpénzügyek információs rendszerét foglalja össze*. A közpénzügyekkel kapcsolatos adatok három fontos információs rendszere: a költségvetési információs és kontrollrendszer, számvitel és a gazdaságstatisztika. Az információs rendszerek fejlődésével kapcsolatban két tendenciát kell megemlíteni. Az egyik tendencia szerint mind a számvitelben, mind a statisztikában egyre inkább egységessé válik a magángazdaságra és a közpénzügyekre vonatkozó módszertan. A másik tendencia a globalizációval kapcsolatos. Egyre nagyobb igény van az információk országok közötti összehasonlítására, ami magával hozza a statisztikai módszerek közelítését, egységesítését. Ezért is üdvözlendő, hogy a szerzők a fogalmak ismertetésénél bemutatják azok angol nyelvi megfelelőjét is.

Az állami gazdálkodásnál a számvitel funkciója és nézőpontja sokban eltér az üzleti életben kialakultaktól, így ezek bemutatása az általános számviteli keretektől a gyakorlati sajátosságokig jelentős hozzájárulás a közpénzügyekben elmélyülni akaró szakemberek ismeretanyagának bővítéséhez. A nemzeti számlák alapvető jellemzőiről szól ennek a résznek egy jelentős fejezete. A nemzeti számlák bemutatják a termelés, a fogyasztás, a felhalmozás hatásait a jövedelmi és pénzügyi műveletekre, a vagyoni helyzetre. Az egyes mutatók (például GDP) ESA-, illetve GFS-módszertan szerinti számításában meglévő különbségek ismerete ma már elengedhetetlen a közpénzügyek területén dolgozó szakemberek számára.

A statisztikai szolgálat Magyarországon megoszlik a különböző államigazgatási intézmények között, a közpénzügyek szempontjából a főszerep a Pénzügyminisztériumnak, il-

letve a KSH-nak jut. A fentebb említett nemzetközi összehangoláshoz kapcsolódik a magyar közpénzügyi információk beágyazása az európai uniós folyamatokba (EUROSTAT).

■ A költségvetés végrehajtása lényegében az állami feladatok megoldásával kapcsolatos operatív gazdálkodási teendők együttese, amelynek része a bevételek beszedése és a kiadások teljesítése. Az *ötödik rész a végrehajtás* alapvető elveinek ismertetésével kezdődik, majd az operatív működés olyan részleteivel ismerkedhetünk meg, mint a kötelezettségvállalás, a teljesítésigazolás tartalma és azok formai megjelenése egészen a konkrét formanyomtatvány bemutatásáig.

A végrehajtás egyik legfontosabb követelménye a közpénzek szabályozott, átlátható és hatékony felhasználása. A közbeszerzési eljárások e követelmény teljesítésének egyik állomását jelentik. Megismerhetjük a közbeszerzési eljárás szabályrendszerét, a szereplőket és az eljárások formáit, valamint a jogorvoslattal kapcsolatos szabályokat. A magyar közbeszerzési eljárásokat gyakran illetik kritikával annak bonyolultsága miatt. Itt elég világosan látszik a rendszer logikája és szerkezete. A közbeszerzési eljárások nemzetközi összefüggéseit a WTO és az EU közbeszerzési alapvetéseinek és szabályozási rendszereinek bemutatásán keresztül láthatjuk.

A közpénzek felhasználásában a legfontosabb szereplők a közintézmények, a költségvetési szervek, illetve az ezekben dolgozó közalkalmazottak és köztisztviselők. A költségvetési szervek előirányzatainak döntő része a működési költség, ezen belül a bérköltség. A magyar közszolgálati rendszer kiépítése a modern közszektor kialakításának fontos feltétele volt. A nemzetközi tapasztalatok ebben a környezetben is fontosak, ezért találkozunk itt a német és az angol közszolgálati rendszer bemutatásával. A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény kategóriáinak leírása, a foglalkoztatás elemzését segítő útmutató zárja a költségvetés végrehajtását átölelő ötödik részt.

■ A hatodik rész az államháztartási szintű beszámolás fogalmait, rendszerelemét fogja egységes keretbe. A közpénzek felhasználásáról készítendő beszámolók és elszámolások fontosságát az is mutatja, hogy szabályozásuk a legmagasabb szintű jogszabályokban, így az alkotmányban és az államháztartási törvényben van lefektetve. Ez a rész bemutatja a beszámolások jogi és tartalmi követelményeit elsősorban a központi költségvetésre, valamint az önkormányzati rendszerre nézve. Az államháztartás egyes alrendszerei főbb jellemzőinek pénzforgalmi szemléletű táblázata, illetve az államháztartás konszolidált funkcionális mérlege jól szemlélteti az államháztartás makroszintű felépítését.

Az önkormányzatok beszámolási rendszerének bemutatásához készített rendeletminták, a vagyonskimutatásra használható minta impozáns kiegészítői a fogalom magyarázatának, tartalmi leírásának.

A költségvetési szervek sajátos működésük és a piacon betöltött szerepük miatt beszámolási kötelezettségüket az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek sajátosságairól szóló kormányrendeletben foglaltak szerint teljesítik. A mikroszintű beszámolórendszerrel szóló cím a lehető legrészletesebben tartalmazza a beszámolók fajtáinak, a könyvviteli mérleg jellemzőinek leírását, valamint a bevételek és kiadások teljesítésének mérésére szolgáló mutatókat.

Az európai uniós tagságunkból származó beszámolási kötelezettség teljesítése feltételezi a fogalomhasználat egységesülését, illetve az egyes fogalmi körök közötti átmenetek ismeretét. Az európai uniós elemzések is számtalan kifejezéssel illetik a költségvetési pénzügyeket vagy közpénzügyeket (*public finances, government finances, fiscal developments, fiscal stance*), a költségvetési hiányt (*deficit, financial balance, budget position, budget balance, public deficit, government balance*) és az államadósságot (*public debt, state debt, government debt*), ami miatt

szükség van a körültekintő fogalomhasználatra. A kötet megismerteti az olvasót a stabilitási és konvergenciaprogramok készítésének és benyújtásának elveivel, szabályaival, a túlzott hiány-eljárás szabályaival, követelményeivel és gyakorlati lépéseivel. A kormányzati hiány vagy többlet számításának módszerét, az ESA-hiány levezetését a 2007. évi konkrét számadatokat tartalmazó táblázat teszi nagyon kézzelfoghatóvá és megérthetővé.

■ Az államháztartás intézményrendszerét egységesen az jellemzi, hogy a megoldandó feladatokhoz közpénzeket használnak fel. Az államháztartás működésének ellenőrzése során arról kell számot adni, hogy az intézmények szabályszerű, gazdaságos és eredményes gazdálkodást folytattak-e a közpénzek felhasználásában, az állami feladatok megoldásában, a közszolgáltatások nyújtásában. A hetedik rész a közpénzek ellenőrzéséről szól. Az ellenőrzés rendszerének bemutatása sokrétű intézményrendszer és szabályrendszer ismertetését igényli. Ennek keretében legalább a következő kérdések megválaszolása szükséges:

- milyen kockázatok léphetnek fel a közpénzek felhasználásakor a gyakorlatban és melyek a kockázatkezelés lehetséges eszközei?
- milyen ellenőrzési szttenderdek és irányelvek alapján lehet az ellenőrzést végezni, amelyek egyúttal megfelelnek a legkorszerűbb nemzetközi szakmai konszenzusnak?
- milyen szervezetek végzik az ellenőrzést?
- hogyan biztosítható az ellenőrzések függetlensége?

A kérdések mindegyikére választ kapunk. Megismerhetjük a nemzetközi könyvvizsgálati standardok, a nemzetközi számvevőszéki standardok fő elemeit, azok felépítését, a belső kontrollmechanizmusok szerepét, a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés logikáját, gyakorlati alkalmazását.

■ Önálló rész, a nyolcadik, tárgyalja az EU költségvetésének jellemzőit és az innen finanszí-

rozott politikákat. Az integráció költségvetése közismerten nem a tagállami költségvetések valamiféle integrációja, hanem önálló sajátosságokkal bíró költségvetés, ami természetesen sok formai azonosságot is mutat a nemzetállami költségvetésekkel. A költségvetés hosszú vitákban kidolgozott, megállapodott alapelvekre épül (oszthatatlanság, kohézió, szubszidiaritás, deficitmentesség, kofinanszírozás és mérés közös pénzben). A közös költségvetés kialakulásának folyamata, a költségvetés kidolgozásának és jóváhagyásának sok egyeztetést magában foglaló folyamata, a bevételek és kiadások szerkezete tömör összefoglalásban megtalálható ebben a részben.

Ebben a részben található az EU támogatáspolitikájának magyarországi ismérvei, fogalmi. Az EU jelenlegi programozási időszakának (2007–2013) megfelelően elkészült a II. Nemzeti Fejlesztési Terv, amely tartalmazza, hogy hazánk mely fejlesztési programok megvalósításához kíván EU-támogatásokat igénybe venni. A fejlesztési terv alapján megismerhetjük az EU támogatási rendszerének legfrissebb elveit és irányait, ezek hazai alkalmazását és a felhasználás intézményrendszerét. A támogatások igénybevétele egy jól definiált stratégia mentén vehető igénybe, amelynek elemei: a versenyképesség növelése, a tudásalapú társadalom építése, a fenntartható fejlődés támogatása és az összetartó társadalom építésének segítése. A 2007–2013 közötti programozási időszak részletes ismertetése jól szolgálja azt a célt, hogy az olvasó ezen keresztül teljes képet kapjon az operatív programok tartalmáról és a támogatások felhasználásának fogalmairól, az egyes elemek összefüggéseiről. Külön fejezet szól az EU-támogatások felhasználásának irányítási és ellenőrzési rendszeréről.

A támogatáspolitikai gyakorlati megvalósítása a projektekre épül, a projekt a támogatások legkisebb eleme. A hazai gyakorlatban is egyre inkább terjed a projektszemlélet. Ebben a részben jó összefoglalást találunk a projektterve-

zés, projektköltségvetés és projektmenedzsment fogalmairól, gyakorlati alkalmazásának feltételeiről.

A közpénzek felhasználásának eredményessége a jóléti rendszerek kialakulásától kezdve az érdeklődés és a viták középpontjában álló kérdés. A gazdasági fejlődéssel együtt végbemegy egyfelől az állami szerepvállalás növelésére való társadalmi nyomás kialakulása, másfelől a jóléti rendszerek korlátainak explicitté válása mind az erőforrások szűkössége, mind a versenyképesség tekintetében. A jóléti rendszerek szinte folyamatos reformjának igénye ezeknek a korlátoknak a feloldására irányul.

■ A kilencedik rész a közpénzügyi reformok fő irányait, törekvéseit tekinti át. A reformokban az egyes törekvések közötti választóvívét éppen az jelenti, hogy a változtatások mennyire rendszer jellegűek, illetve hogy azok mennyire maradnak meg a nem rendszer jellegű változtatásoknál, és csupán a meglévő rendszer egyes elemeinek finomítását vagy azok összhangjának javítását célozzák-e meg. Mivel a változtatások költségei igen nagyok lehetnek, ezért az egyes országok gyakorlatában bővül a nem rendszer jellegű változtatások köre. Ebben a megközelítésben az egyik irányzat fő elemei: a finanszírozási rendszerek korszerűsítése, az adórendszer reformja, a költségvetési eljárások, módszerek fejlesztése, a költségvetési fegyelem erősítése. A reformok másik iránya az állami feladatellátásban a szolgáltatások megszervezésének javítására, a szolgáltatási színvonal növelésére fókuszál. Ez utóbbi irányzattal összefüggésben a könyv részletesen tárgyalja az új közmenedzsment fogalmait, tárgyköreit. Az adóreformok kérdéskörében részletes nemzetközi kitekintésben ismerhető meg a német, a svéd, a holland adóreform.

A közpénzügyi reformokra hatással vannak a globalizációs folyamatok is, amelyek elsősorban a kormányzati szektor működtetésében megnyilvánuló egységesülésben, másfelől a nyitott koordináció térnyerésében mutatkoznak

meg. Bár az enciklopédikus jellegű könyv műfajába nem illeszthető az EU költségvetési jövőjéről való meditáció, de a jelenlegi konfliktusok bemutatása még belefér ebbe a keretbe: az ismertetőből már következtetni lehet a várható viták fő irányaira. Ebben a nagy tanulási folyamatban tagállamként fontos szerepünk lesz, amihez sok támpontot nyújt a könyv e része.

A költségvetési fegyelem erősítését szolgáló intézményrendszer létrehozására irányuló magyar törekvések közül a könyv kiemeli, hogy mely területeken szükséges előrelépést tenni a mai helyzethez képest. Ezek közül említünk meg három fontos területet:

- a költségvetés felépítése, prezentációja, a teljesítménymenedzsment és -értékelés bevezetése, illetve a pénzügyi menedzsmenttel való integráció elősegítése,
- a kincstár működésének korszerűsítése, az ellenőrzés és a beszámolás hatékonyságának erősítése,
- integrált, kormányzati szintű pénzügyi információs rendszer kialakítása.

A szerkesztők az előszóban azzal a meggyőződéssel indítják el a könyvet, hogy a „gazdasági-társadalmi bajainkra adekvát válasz nem adható a közpénzekkel való gazdálkodás intézményeinek és kultúrájának erőteljes fejlesztése nélkül”. Igen ám, csak hogy amikor az olvasó a nagy kézikönyv kézbevételekor szembesül a feladat nagyságával, akkor elgondolkodik, vajon elvárható-e rövid időn belül a közpénzügyi kultúra elterjedésében érzékelhető minőségi változás. Erre a kérdésre a jó válasz bizonyára csak az lehet, hogy megfogalmazzuk a megoldandó teendőket a szakmai döntéshozatal szintjétől az oktatáson és kutatáson keresztül a népszerűsítő akciókig bezárólag. A kézikönyv ehhez nagyon nagy segítséget ad, hiszen rendszerbe foglalja a közpénzügyeket az alapoktól kezdve a sok-sok részletkérdésig. Ez nem tankönyv, tehát nem ebből kell a közpénzügyi ismereteket megtanulni, de ebben csaknem minden benne van, amit erről a világról tudni lehet.

A nagyszerű vállalkozás érdemeit nem csökkenteni a recenzensnek az az érzése, hogy a kötet egyes részeinek kidolgozottságában vannak észrevehető, de nem zavaró egyenetlenségek. Ez az egyenetlenség mutatkozik meg a stílusbeli eltérések mellett például abban, hogy az államháztartáson belül az önkormányzati gazdálkodás a szektor pénzben kifejezhető jelentőségénél nagyobb súlyt és részletezettséget kap. A szerkesztők szakmai háttérét tekintve ez lehetett tudatos is. Az ilyen egyenetlenségeket ugyanakkor jól egyensúlyozza az, hogy a kötet a közpénzek államháztartáson kívüli szervezeteit és felhasználási szabályait is bemutatja, így kitér az egyházi és a nonprofit gazdálkodás kérdéseire is.

Ismét a szerkesztők bevezető gondolatait hívom segítségül a másik megjegyzésem elé. Azt mondják nagyon helyesen, hogy „a téma több tudományterület »felségterülete«. A különböző tudományterületek közötti súlyozás kialakítása nem volt egyszerű és nyilvánvaló, így minden szakterület képviselője számos hiányosságot fogalmazhat meg a szerkesztők felé”. A közpénzügyek világa kiterjed ugyanis a közösségi gazdaságtanra, a közpénzügyek elméletére, a gazdaságstatisztikára, a számvitelre és számos intézményi összefüggésre. Természetesen megtehető lenne, hogy kritikaként megjegyezzük, hogy a 402 fogalom mellett melyik további tíz tárgyalása lett volna még indokolt, vagy másik oldalról közelítve, hogy a 402 fogalom meghatározásából melyik tíz nem egészen szabatos. Úgy gondolom, hogy ebben az esetben egy ilyen kritika inkább minősíthető lenne szakmai nagyképűségnek, vagy éppen illetlenségnek. A könyv érdemét azonban még ilyen kritika sem kisebbítené. Szakmai szempontból ugyanis a szerzők és szerkesztők érdeme abban ragadható meg, hogy ebben a multidiszciplináris kozmoszban rendszert próbáltak alkotni és újszerű megközelítésben lerakták egy komoly építmény alapjait. A kötetben vannak olyan részek, amelyek a magyar nyelvű iroda-

lomban először jelennek meg. Más részek újdonságértékét a rendszerezettség és esetenként a gyakorlatias megközelítés adja. S az már igazi szakmai csemege, hogy a közpénzügyi gyakorlat leírását több esetben nemzetközi példák bemutatásával teszik még gazdagabbá.

Jó lenne, ha a már említett közpénzügyi kultúra szolgálatában ez a nagyszerű kiadvány minél több munkahelyen, kutatóhelyen, oktatási intézményben megtalálható lenne a mindennap elérhető kiadványok polcán, mert ezt forgatni kell sokszor. Ebből már következik is, hogy a kötet ajánlható az érdeklődő adófizetők, a politikusok, a nyomtatott és elektronikus sajtó munkatársai számára éppúgy, mint oktatási programok hallga-

tóinak, kutatóknak és a közpénzügyi gyakorlat sűrűjében dolgozó szakembereknek.

* * *

Elismerést érdemel a kötet szerzői és szerkesztői gárdája¹ a kivételes szakmai teljesítményért, a kiadó a nagykönyvnek a Meritum sorozatba való illesztéséért, megjelentetéséért. Optimista vagyok és bízom abban, hogy „A közpénzügyek nagy kézikönyve” hozzá fog járulni a közpénzügyi kultúra fejlesztéséhez és ezen keresztül ahhoz, hogy a köznek a pénze a köznek a javát, azaz a közpénz a közjót szolgálja, s nem csak szavakban.

Sivák József

JEGYZET

¹ A szerkesztők nevével a címben már találkoztunk. Itt most a további szerzőket soroljuk fel betűrendben: Aradi Zsolt, Bathó Ferenc, Csonka Gizella, Demeter Péter, Farkas Sándor, Fülöp Judit, Győrffi György, Hamza Lászlóné, Hüttl Antónia, Jókay Károly, Klinga László, Kozma Gábor, Kőváriné Benkő Ingrid, Pitti Zoltán

Gál Zoltán

Pénzügyi piacok a globális térben

A válság szabdalta pénzügyi tér

AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST, 2010



A pénzügyi és földrajzi-regionális elemzés összekapcsolása nemcsak Magyarországon, hanem nemzetközi viszonylatban is egy ígéretes új fejlődési irány, így ennek bemutatása mindenképpen indokolt; a könyv feldolgozási és prezentációs módja színvonalas és a szélesebb szakmai olvasóközönség számára is hasznos.

A monográfia a földrajzi dimenzióval *kitágította a pénzügyi vizsgálatok körét*, és az időbeli dimenzió mellett a térben való működés legfontosabb sajátosságait *beemelte a tudományos közgondolkodásunkba*. Ebben a szemléletben a globalizálódó pénzügyi tér fejlődési folyamatát, a pénzpiacok térformáló folyamatait, a pénzügyi piacok és áramlási térbeliségét igyekszik feltárni. A szerző ráérezett a vizsgált terület leglényegesebb jellegzetességére, a globalizálódó pénzügyi tér távolságokat relativizáló hatása és a pénzügyi piaci működés térbeliségének növekvő fontossága közötti ellentmondásra. Mindeközben cáfolja a pénzügyi szektor „kila-

pulásáról”, virtualizálódásáról, illetve a piaci tér jelentőségvesztéséről szóló – az 1990-es években divatossá váló – leegyszerűsítő elméleteket.

Napjainkra a közgazdasági gondolkodásban felértékelődött a térbeliség szerepe, s jelentős érdeklődés tapasztalható a gazdasági fejlődés földrajzi vonatkozásai, valamint a gazdasági tevékenységek térbeli kiterjedése iránt is. Annak ellenére, hogy a legfontosabb közgazdasági kategóriák mindegyikénél kimutatható, hogy eleve térbeli jellemzőkkel bírnak, a „mainstream” nemzetgazdaságokat „térbeli kiterjedés nélküli pontonként” modellezte, amelyeken belül a termelési tényezők azonnal és költségek nélkül áthelyezhetők az egyik helyről a másikra. Az új gazdaságföldrajz alapjainak lerakásáért 2008-ban Nobel-díjjal kitüntetett *Paul Krugman* amerikai közgazdász munkássága nyomán az új gazdaságföldrajz és az általa a gazdasági folyamatok térbeliségének „rehabilitálása” fontos új szintet visz be napjaink közgazdaságtanába.

Gál Zoltán 775 oldal terjedelmű könyve bizonyítja a *pénzügyek erős térbeli kötődését*, bemutatja a globalizáció és a pénzügyi szféra „különleges” kapcsolatát, s mindenekelőtt a pénzügyi globalizáció térbeli dimenzióját elemzi, bemutatva a pénzügyi piacok térbeli kiterjedését és földrajzi integrációját. Ennek során érzékelteti, hogy napjainkban a piaci liberalizációval és deregulációval egybefonódik a pénzügyi globalizáció, amely egyben a pénzügyi piacok transznacionális struktúráinak, modelljeinek, standardjainak és határokon átnyúló intézményi szereplőinek térbeli kiterjedését, illetve a nemzeti pénzügyi piacok közötti kölcsönös függés világméretű felerősödését is jelenti.

A pénzügyi piacokon belül kétségtelenül a *nemzetközi piacok integrálódása* érte el a legmagasabb szintet. Az 1980-as évek elején a befektetők, legyenek azok intézményi vagy magánbefektetők, még csak pénzügnek 5 százalékát fektették külföldi értékpapírokba. Ezzel szemben napjainkra a 15–20 százalékos arányok teljesen szokványossá váltak, de néhány kisebb méretű, ugyanakkor fejlett pénzügyi piaccal rendelkező országban akár a portfóliók egyharmadát is meghaladhatja a külföldi eszközök aránya. A szerző jó érzékkel rávilágított arra, hogy nemcsak a pénzügyi tevékenységek térbeli koncentrációjának, de a nemzetközi piacok integrálódásának is vannak piaci és földrajzi korlátai. Egyfelől még ma is fennáll a hazai piacok dominanciája. A pénzügyi piacoknak jellemzője az információs aszimmetria, amely a távolság növekedésével arányosan nő. A pénzügyi globalizációt korlátozó tényezők sorában a hazai piacok (nemzeti versus globális piac) iránti preferencia továbbélését, sőt dominanciáját bizonyítja a szerző. Példák és esettanulmányok (szemelvények) sorával bizonyítja a távolság és a térbeli differenciák továbbélését és meghatározó szerepét.

① A befektetési portfóliók összetételében a hazai eszközök domináltak a külföldiekkel szemben (ez 2004-ben 78 százalékos volt az

USA-ban), ami ellentmond a modern portfólióelmélet által sugallt nagyfokú globális szintű diverzifikáltságnak. Ennek köszönhetően a befektetők a hazai piacon meglévő információs előnyeket igyekeznek kihasználni, amikor befektetési portfóliójukat állítják össze (*home-bias*).

② A megtakarítások és a befektetések kapcsolatában a hazai befektetések továbbra is erősen függenek a hazai megtakarításoktól, s az önfinanszírozás további erősödése várható, különösen a válságperiódusokban.

③ A részvényhozamok továbbra is erősebben függenek a kibocsátó vállalat székhelyországtól, mint az adott iparágától. Ez az összefüggés a fejlett országoknál is erős, de még erősebb a fejlődőkben.

④ Az elektronikus tőzsdei kereskedés elterjedése, illetve a kereskedés földrajzi határainak kitágulása a tőzsdeintegrációk révén azt a benyomást keltheti, hogy a *földrajzi távolság* elvesztette a jelentőségét. Ez azonban messze nincs így. Ellentétben a modern portfólió és a pénzügyi globalizáció elméletek által sugallt megállapítással – amely a portfóliók földrajzilag is széles körű, azaz globális szintű diverzifikálásán alapul – az empirikus vizsgálatok a külföldi részvények alulreprezentáltságát és a befektetőknek a hazai papírok iránti preferenciáját bizonyítják. Ennek oka, hogy a *befektetők (háztartások) általában a hozzájuk közeli vállalati eszközökbe fektetnek szívesen*, emellett a befektetők a hozzájuk földrajzilag közelebb eső alapkezelőket preferálják. Még a legnagyobb nyugdíjalapok helyi befektetéseit is egyfajta hozamfelárral jutalmazza a piac, sőt azok a kereskedők (brókercégek) is jobb működési eredményeket érnek el, amelyek földrajzilag közelebb működnek azokhoz a vállalati partnereikhez, amelyeknek az értékpapírjait forgalmazzák.

⑤ A szabályozási különbségek, a vállalatirányítási rendszerek eltérései és a kereskedés eltérő időzónái miatt is messze van még az az idő, amikor a világ pénzügyi piacai egyetlen

globális központban egyesülhetnek. Az időzónák közötti távolság mellett azonban az egyes időzónákon belül is van jelentősége a földrajzi távolságnak. Továbbá: arra sincs bizonyíték, hogy a pénzügyi piacok eszközei akár az egyes időzónákon belül csak egyetlen központba koncentrálódnának. Ugyanakkor az egymástól távoli tőzsdék is versenyeznek egymással a külföldi vállalatokért, brókerházakért és a nagyobb likviditás megszerzésért.

A részvénypiacok nagysága, illetve GDP-arányos kapitalizációja országonként erős differenciát mutat. A magyarázat egyszerű: a befektetők helyi részvénypiac, illetve a hozzájuk földrajzilag közel eső papírok iránti preferenciája a megszerezhető információk megbízhatóságában gyökerezik.¹ A távolsággal nemcsak az információk értéke csökkenhet, de megnő a részvénykibocsátók és a befektetők közötti ügynökprobléma veszélye is. A befektetők információs korlátai sokkal nagyobbak a kisvárosi és az agrár régiókban székelő vállalatok, mint a nagyvárosi régiók vállalatainál. A földrajzi távolság tehát meghatározó a puha és a bizalmas információkhoz történő hozzáférésben, míg nagyobb távolságról csak a kemény és a publikus információk elérhetők, ráadásul a puha információk nehezen is továbbíthatók. Ennek oka, hogy a külföldi tőzsdéken való részvénykibocsátások (*cross-listing*) növekedése számos akadályba ütközik. *A hazai piacok iránti részrehajlást (home-bias) – a külföldi befektetési hozamok magasabb potenciális megtérülési rátája ellenére – számos tényező indokolja: a nemzetközi befektetések nagyobb volatilitása, a távoli befektetések magasabb tranzakciós költségei; határon átnyúló befektetések adminisztratív és szabályozási korlátai; adók, a vásárlóerő-paritás eltérései, kulturális tényezők, a külföldi részvénypiacok egy jelentős része nem hozzáférhető.*

Jelen monográfia a regionális, illetve térgazdaságtani szemléletet először alkalmazza a pénzügyek területén, emellett komplex áttekintést ad a pénzügyi piacok fejlődésének tér-

beli kereteiről, a pénzügyi teret leíró *új térgazdaságtani elméletekről*, a piacok szegmenseinek és a tőkeáramlásoknak a térbeli szerveződéséről, illetve a piacok működését meghatározó központképző koncentrációs és dekoncentrációs folyamatokról. Bemutatja a pénzügyi piacok fejlődését az elmúlt évtizedekben meghatározó globális egyensúlytalanságok és a tőkeáramlások irányváltozásai következtében átalakuló globális erőcentrumokat, a tradicionális értékpapírpiacon decentralizálódását, az értékpapírosodás és a dezintermediáció folyamatait, miközben a vezérfonal mindvégig a térbeliség és földrajzi sajátosságok megjelenítése marad.

Ezek sorában a könyv kiemelten foglalkozik az *információ* pénzügyi teret formáló szerepével. A pénzpiacok önmagukban egy hatalmas információfeldolgozó rendszerként is felfoghatók, amelyben nemcsak az információ mennyisége, de a költsége és a minősége, illetve térbeli koncentrációja is meghatározó.

A pénz is információs terméknek tekinthető, egyrészt a különböző pénzhelyettesítők, az értékpapírok, illetve az elektronikus pénzügyi termékek jelentős információtartalma miatt. *A pénzügyi szolgáltatások folyamata maga is információs folyamat, másfelől pedig a pénzügyi termékekbe beépülő információ egyben végtermék is.* Az információ tehát a pénz és a pénzhelyettesítők egyfajta nyersanyagának tekinthető, amennyiben ezek információt közölnek a piacokról, a devizaárfolyamokról, a befektetések megtérülési rátáiról, illetve a hitelképességről. Az információ azonban lehet végtermék is, amely a felsorolt információs inputok beépítésével létrehozott hozzáadott értékben testesülhet meg. A hagyományos pénzügyi piaci közvetítői szerepkörök mellett (forrásgyűjtés – hitelnyújtás) megjelenő elektronikus piaci termékek (például derivatívák, árfolyam, fedezeti alapok, hedge fund-ok) információközvetítői tartalma erősebb.

A sikeres piaci jelenléthez szükség van a helyi *gazdasági-társadalmi környezetről, munka-*

erőpiacról, a helyi közvetítő csatornákról alkotott információk megszerzésére. Ezek sok láthatatlan (intangibile) helyspecifikus ismeretet is tartalmaznak, amelynek a megszerzése és alkalmazása az üzletmenetben sokéves helyi működési tapasztalatot igényel, illetve a nemzetközi tőke helyi beágyazottságát feltételezi.²

Ugyanakkor paradox módon a látszólag könnyebben megszerezhető információ mégis az egyik legfontosabb telephelyképző tényezővé vált. Ennek magyarázata az, hogy csak az általános és standardizált információkhoz való hozzáférés lehetőségei lettek könnyebben elérhetők, míg a nem szabványosított rejtett tudást tartalmazó információk továbbra is néhány központban koncentrálnak. Minél több rejtett tudást igényel egy tranzakció, annál közelebb települnek egymáshoz az ügyfelek. Az itt generálódó információ értéke a távolsággal csökken. Napjaink informatikai hálózatai egy „távolság nélküli virtuális világot” hoztak létre, s ebben a virtuális térben nem érzékelhető, hogy az üzleti partnerek éppen hol vannak. Más szóval a kommunikációs technológia a vállalatok számára elvileg egyre szélesebb lehetőséget kínál a földrajzi telephelyválasztás tekintetében. A nagy kérdés az, hogy megtörténhet-e a valós tér pozícióvesztése a virtuális térrel szemben.

A szerző sokoldalú érveléséből nyilvánvalóan kitűnik, hogy még a virtuális térnek is megvannak a maga irányító központjai, amelyek lényegében *megegyeznek* a hagyományos tér központjaival. A teljesen virtualizált piacok, vállalatok és gazdasági szektorok tehát nem léteznek, a pénzügyi piacok *digitális és valódi terei között az interakciók állandóak*, a „kibertér” folyamatai továbbra is a *valódi tér gazdasági és társadalmi folyamatai által meghatározottak*, s a *virtuális tér irányító központjai lényegében megegyeznek a hagyományos tér központjaival*. Minél több rejtett tudást igényel egy tranzakció, annál közelebb települnek egymáshoz az ügyfelek. Az itt generálódó *információ értéke a távolsággal csökken*. (Az információnak a távol-

sággal arányosan növekvő *költségét* nehéz pontosan kalkulálni, részben a rejtett tudástartalom, illetve a piacok eltérő kulturális és jogi környezete miatt.)

A könyv is bizonyítja azt az irodalomból közismert tételt, miszerint az *információs aszimmetria nő a távolsággal: a minőségi információ megszerzése továbbra is igen drága*, csak kifinomult szervezeti háttérrel, illetve magas költséggel megszerezhető piaci prémium maradt. Ezekhez a helyileg beágyazott kulcsinformációkhoz való hozzájutás kizárólag csak a nemzetközi pénzügyi központokban lehetséges. Amíg a technikai infrastruktúra feltételei bárhol megteremthetők, addig a *minőségi információ megszerzéséhez és feldolgozásához szükséges társadalmi konnektivitást, valamint a komplex irányítási és ellenőrzési funkciót csak a legnagyobb pénzügyi központok biztosíthatják*.³

A *globális pénzügyi központok* működése és további erősödése a pénzügyek területi koncentrációjának talán legnyilvánvalóbb bizonyítékai. A helyhez kötődő, a személyes kapcsolatokon alapuló minőségi információk megszerzését, feldolgozását, ami speciális befektetési lehetőségek kiaknázását teszi lehetővé, a globális központokban semmilyen más kommunikációs forma sem tudta eliminálni.^{4,5} A könyv 7. fejezete éppen a globális pénzügyi központok kialakulásának és működésének tárgyalása mellett a feltörekvő piacok központjainak a pénzügyi központok globális hálózati rendszerébe történő integrálódási folyamatát is végigkíséri. Bemutatja a nemzetközi pénzügyi központok kialakulásának telepítő tényezőit, az útfüggőség és az állami támogatás (szabályozási környezet) jelentőségét e központok sikerében.

Az elmúlt évtizedet nemcsak a pénzügyi piacokon szabadon befektethető likvid eszközök forgalmának ugrásszerű növekedése, de az újabb és újabb befektetési lehetőségeket kereső tőkék határokat átlépő *nemzetközi tőkeáramlásának felfutása* kísérte. S amilyen fontos a nem-

zetközi gazdaságban az áru- és tőkeáramlások ismerete, ugyanolyan fontos a pénzügyi szektor jövedelemtermelő-képességét megalapozó pénzáramlásainak megértése a világgazdaságban. Nem csupán arról van szó – amivel a nemzetközi gazdaságtan foglalkozik is –, hogy honnan hova áramlanak a direkt tőkeberuházások (FDI), hanem az is óriási kérdés, hogy mi a portfólióberuházások jelentősége, s milyen térbeli változásoknak vagyunk tanúi e téren a világban. Gál Zoltán könyve tehát a nemzetközi gazdaságtan egyoldalú direkt tőkeáramlás-központú szemléletén túllépve igyekszik komplex módon szemlélni a folyamatot, a trendszerűséget mutató adatsorok, illetve a földrajzi elrendeződést sugalló térképek segítségével.

A könyv rámutat az eddigi tőkeáramlás-elméletek korlátaira, amelyek immáron minimum a harmadik paradigmát élik meg: fejlettből fejlődőbe, fejlettből fejlettbé, s napjainkban már a fejlődő országból a fejlett országokba irányuló tőkeáramoknak vagyunk a tanúi. Ahogy nem lehetett megérteni a „tankönyvi” tétellel szembenálló jelenséget, a fejlettekben áramló tőkét, annak behatóbb tanulmányozása nélkül, hogy milyen szerepe van ebben az intézményrendszernek, az infrastruktúrának és a humán tőkének, úgy aligha lehet megérteni korunk pénzáramlási tendenciáit a globális világ pénzügyi földrajza nélkül.⁶

A szerző áttekintette a *tőkeáramlások paradoxonának* új gazdaságföldrajzi irodalmát (242–244. oldal), s rávilágított, hogy a növekedési ütem és a tőkebefektetések nagysága közötti a vizsgálatok nem bizonyították a szoros korrelációt. A legtöbb tőke a fejlődő országokon belül éppen az alacsony, illetve közepes növekedést mutató országokba áramlott, míg a leggyorsabb növekedésű államokba (Kína) relatíve kevesebb nettó tőke érkezett, miközben ezek az országok is jelentős tőkeexportórré váltak. Ebből következik, hogy éppen azon fejlődő országok növekedése volt lassúbb, amelyek nagyobb mértékben támaszkodtak külföl-

di tőkeforrásokra. Ezzel szemben a fejlett országokban a külföldi finanszírozástól erősebben függő, a külföldi befektetőknek sokkal több befektetési lehetőséget kínáló országok növekedtek a leggyorsabban. (Fontos – a posztoszocialista átmenet tanulságaira is alkalmazható – összefüggés, hogy a külföldi működőtőke a nemzetgazdaságnak nem feltétlenül jó, ha a repatriált profit nagyobb, mint amekkora FDI-vel érték azt el. Ha pedig az FDI beáramlása megelőzi a nemzeti tőke megerősödését, akkor a közvetlen külföldi tőkebefektetések hátráltatják a nemzetgazdaság fejlődését.)

A könyv végén álló *A pénzügyi globalizáció alkonya? A 2007–2009. évi pénzügyi világválság és következményei (A válság térbelisége)* címet viselő, a törzsanyagtól elkülönülő befejező rész a monográfia fontos, jövő felé mutató alkotóeleme. Röviden bevezet a válságtipológiákba, bemutatja rendszerválságok sajátosságait, illetve a feltörekvő országok válságainak kapcsán összeveti a kritikai és a pénzügyi globalizációs elmélet institucionalista magyarázatát, s rámutat a korábbi – a feltörekvő piacokra, mint fertőzési góccokra építő – válságmodellek hiányosságaira, illetve az intézményi közgazdaságtan által ajánlott „erős nyugati intézményeket” recept korlátaira.

A könyv itt az elsők között tesz kísérletet a 2007–2009-es globális pénzügyi válság földrajzi terjedésének és hatásainak részletesebb bemutatására, a korábbi válságoktól eltérő, úgynevezett perverz fertőzési irányok⁷ vizsgálatára, feltárva a pénzügyi válság terjedésének regionális különbségeit. A pénzügyi válság területi hatásai két szempontból vizsgálhatók: egyrészt a válság területi kiterjedése és az érintettség súlyossága szempontjából, másrészt pedig a globalizált világ jövőképe szempontjából. A pénzügyi fertőzés terjedési csatornáinak és mechanizmusainak áttekintésével, illetve a hitelválság pénzügyi földrajzi tanulságainak értékelésével a monográfia úttörő szerepet vállal.

A válság hosszú távú hatásainak áttekintésén keresztül a pénzügyi globalizáció „intézményi” szemléletű szakirodalmi kritikájával bemutatja, hogy a pénzpiacok globális integráltsága – a korábbi feltevésekkel szemben – miért nem tudta lokalizálni a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságot, amelyben a fertőzés a stabilnak hitt bankrendszereket is megrendítette. Ugyanakkor az újabb hasonló globális válságokat elhárító forgatókönyvek számára, illetve a „neoklaszszikus bankrendszer” újraszervezése és jövőbeni működése szempontjából figyelmet érdemel a német neoliberais rendszermodell tapasztalataiból való merítés, amelynek pillérei az univerzális bankrendszer, illetve a fejlett, helyi és regionális beágyazottságú pénzügyi struktúrák létezése.

Az eddigiekben kifejtettek alapján is e nagyszabású, értékes alkotást a pénzügyek iránt érdeklődők minden bizonnyal hosszú távon kézikönyvként fogják forgatni.

* * *

A szerző teljesítményének elismeréseképpen a recenzens a következőkben a szerző nézeteit a témakör két kiemelkedő alkotójának eredményeivel veti össze.

GÁL ZOLTÁN KUTATÁSI EREDMÉNYEI ÉS A KRUGMANI ÚJ GAZDASÁGFÖLDRAJZ

A szerző munkájában az új gazdaságföldrajz *krugmani alapvetéseire* támaszkodott, ugyanakkor kritikai szemszögből az elmélet néhány hiányosságára is rávilágított, mindenekelőtt arra, hogy Krugman vizsgálatai az ipari (innovációs) terekre koncentráltak, míg a pénzügyi piacok vizsgálata lényegében kimaradt az új gazdaságföldrajz alapvetéseiből.⁸

Az új gazdaságföldrajz (NEG) legnagyobb erénye, hogy a hagyományos közgazdasági kategóriák alapján megpróbálja a földrajzi adottságokat a gazdaságelméletbe integrálni, sőt ezen

túlmenően a gazdasági folyamatok területi koncentrálódásának hatásait is modellezi. Gál Zoltán kritikusan megjegyzi, hogy *Krugman* nemzetközi gazdaságtani, illetve pénzügyekről (válságelméletről) szóló munkáiban nem épített hidat az új gazdaságföldrajz és a pénzügyi piacok között, s „új térgazdaságtani” módszereit nem alkalmazta a nemzetközi pénzügyek vizsgálatánál.

A krugmani elmélet középpontjában a világ-gazdaságnak a regionális gazdaságtan törvényszerűségeivel (komparatív előnyök, növekvő mérethozadék, tranzakciós költség, centrum-periféria egyensúly, externáliák, regionális agglomerálódás, munkaerő-mobilitás, fejlődési „útfüggőség” stb.) leírható *agglomerációs, koncentrációs folyamatai* állnak. A termelés és a szolgáltatások területi koncentrációja mögött a termelés egyre növekvő méretgazdaságossága (kumulatív hozadék) és a távoli helyek közötti térbeli tranzakciós költségek találhatók. A tevékenységek koncentrálódása öfenntartásra hajlamos folyamat, ami azt is jelenti, hogy a meglévő agglomerációk újabb és újabb befektetőket, szolgáltatókat és iparvállalatot vonzanak (agglomerációs elmélet). A koncentrációs folyamatokkal párhuzamosan hangsúlyozza a dekoncentrációs folyamatok jelentőségét is.

Az új krugmani szemlélet nemcsak beemelte a térbeli elhelyezkedés problémáját a közgazdaságtudomány központi kérdései közé, de ezzel az új szemponttal gazdagítva azt, újragondolt egy sor, korábban megoldottnak vélt kérdést.

Gál Zoltán vizsgálataiban azonban nem támaszkodhatott teljes mértékben az új gazdaságföldrajz módszertani kereteire két okból sem. Egyrészt, mert a NEG a piacok térbeli elrendeződésére vonatkozó általános megállapításoktól eltekintve nem foglalkozik a pénzügyi szektor térbeli elrendeződésével (Krugman nemzetközi gazdaságtani munkáiban is csak a hagyományos nemzetközi pénzügyi alaptételek fogalmazódnak meg, térbeli megközelítés nélkül). Másrészt a gazdaságföldrajz és a regionális

lis gazdaságtan felől közelítő kritikával egyetértve, a NEG nem alkalmazza a területi vizsgálatok teljes módszertani eszköztárát, ezért „a NEG inkább az »új gazdaságföldrajz köntösébe öltöztetett egyfajta térbeli makroökonómiának« tekinthető, amelyben a tér és a térbeli helyzet csak egy endogén változó a sok közül” (154. oldal).

A pénzügyi piacokat is jellemző területi koncentráció egy sor kérdésére a krugmani modell nem adott választ, így többek között a konvergencia problémájára, a centrum-periféria-váltásokra, a pénzügyi központok kialakulásának speciális kérdéseire. A másik nagy probléma, hogy a modell túlságosan iparitermelés-központú, illetve a kereskedelemelméletek talaján áll, így néhány evidens megállapítástól eltekintve a szolgáltató szektor területi fragmentálódásának magyarázatára sem keresi a választ (151–156. és 162–165. oldal). A pénzügyek a NEG-ben csak annyiban fontosak, amennyiben a globális termelés és elosztás gépezetének megolajozásához járulnak hozzá. A krugmani elmélet csupán a *pozitív externáliák között* tartja számon a globális gazdasági tér formálásában (koncentrációiban és fragmentálódásában) kulcsszerepet játszó *pénzügyi-üzleti szolgáltatókat*, amelyek normál piaci környezetben nem csak növekvő mértékben járulnak hozzá a többi szektor hozzáadott értékéhez, és amelynél – más szektorokénál – sajátosabb telephely-választási szempontok érvényesülnek. A pénzügyi tér a NEG-ben csak az innovációs magrégiók koncentrációit megolajozó *kockázati tőke kapcsán* kap említést. Másfelől a krugmani NEG alkalmazott elméleti kerete nem adott lehetőséget a transznacionalizáció és az információs-kommunikációs technológiák hatásainak vizsgálatára, így nem tudta értelmezni az agglomerálódás új logikáját sem.

Ezzel szemben a szerző a *pénzügyi földrajz (finansial geography) komplexebb megközelítésű alapvetéseire támaszkodik*. Ez az irányzat a pénzügyi tér koncentrációit és erős helyi kötődését

(*home-bias*) – a portfólióelmélet térbeli dimenzióval kiegészítve – az információs aszimmetriával és az ügynökprobléma kezelésének távolsággal növekvő nehézségeivel magyarázza. A pénzügyi földrajz a piacok területi különbségeit nemcsak a globális befektetési lehetőségek eltérő hozam- és költségtérképével magyarázza, de emellett a piacokat integráló egyidejű információk áramlásával, az információk értékelésében rejlő intézményi és viselkedésméleti kockázatokkal foglalkozik. Egyfelől minél több rejtett tudást igényel egy tranzakció, annál közelebb települnek egymáshoz az ügyfelek. Az itt generálódó *információ értéke a távolsággal csökken*, költsége nő. Másfelől a távoli befektetéseknél a kockázat csökkentését szolgálja a portfólió földrajzi és szektorális alapú megosztása. Az információgazdag pénzügyi központokban történő befektetéseknél az információ súlyozható a megosztott szakértelem nagyságával.

Gál Zoltán szerint a fragmentálódás a pénzügyi dimenzióval továbbfejlesztett új NEG-ben sem a pénzügyek, sem pedig a termelés nem koncentrálódhat csak néhány központba. Az agglomerálódás túlbujánzását – a növekvő tényező-költségek és a kockázattal súlyozott eszközarányos megtérülés miatt is – a tevékenységek földrajzi szétszóródása, fragmentálódása is ellensúlyozza.

Ugyanakkor a pénzügyi tevékenységek transznacionalizációjával együtt járó fragmentálódás egyúttal nem érinti a hagyományos központok irányító-hatalmi pozícióit, sőt hozzájárul a központi irányítási és ellenőrzési funkciók, illetve a minőségi (pénzügyi) információk és innovációk – helyi társadalmi infrastruktúra, miliő által is meghatározott – fokozott koncentrációjához. Az információs és kommunikációs technológiák, amelyekről azt gondolhatnánk, hogy semlegesítik a pénzügyi tér hagyományos központjainak jelentőségét, végső soron a térbeli polarizációhoz járulnak hozzá.

Gál Zoltán *Ottaviano és Puga* (1999) NEG modelljét⁹ továbbfejlesztve a termelési folya-

matok területi koncentrálódását egy inverz U formával írta le, amely már alkalmazható a pénzügyi piacokra (154–156. oldal). Ezzel már magyarázhatók nemcsak a koncentrációk¹⁰, de a pénzügyi piacok elmúlt két évtizedben megfigyelhető *dekoncentrációs folyamatai*, illetve az új (például ázsiai) pénzügyi központok felemelkedése is. Ez akkor következhet be, amikor a forgalmi, tranzakciós (például telekommunikációs) költségek már túl alacsonyak, a tevékenységek túlkoncentrációjából (például a nagyvárosi zsúfoltságából) fakadó növekvő költségek (munkaerőköltségek, magas bérleti díjak, vonalas infrastruktúra drágulása stb.) a tevékenységek szétszóródását, fragmentálódását, illetve a perifériára történő kihelyezését, ezzel az agglomerációs fok csökkenését okozzák. Az új központokban, a perifériákon újból elkezdődik az agglomerálódás folyamata (a minőségi információk és az irányító-ellenőrzési funkciók koncentrálódása), ami ott is új központok (például ázsiai pénzügyi központok) kialakulásához vezet.¹¹

GÁL ZOLTÁN KUTATÁSI EREDMÉNYEI ÉS LAULAJAINEN „PÉNZÜGYI FÖLDRAJZA”¹²

A nemzetközi szakirodalomban legalább fél tucat, a pénzügyi piacok térbeli szerveződésével foglalkozó munka jelent meg, de ezek közül *Risto Laulajainen* (a göteborgi egyetem professzor emeritusa) „pénzügyi földrajza” volt az első, amely a *Jean Labasse* (francia geográfus és bankár) 1954-ben megjelent munkája óta teljes körű áttekintést ad a pénzügyi piacok különböző szegmenseiről. A többi monográfia leginkább egy-két területre összpontosít csak. Például *Sassen Global City*-je a pénzügyi központokkal, *Cohen Geography of Money*-ja a monetáris térrel és a valutarendszerek működésével, *Clark, G. L. – Wójcik, D.* *The geography of finance* című könyve a vállalatirányítási rendszerek nemzeti/régiós különbségeivel foglalkozik.¹³

A Laulajainen-könyv legfontosabb hiányossága, hogy hiányoznak az elméleti fogódzói, nemcsak az új gazdaságföldrajz, de a modern (pénzügyi) földrajz és a politikai gazdaságtan elméleti kereteit sem építi be munkájába. Munkájában statikus adatokat használ, s így a területi különbségeknek és interakcióknak egyfajta statikus leírását adja. Ezzel szemben Gál Zoltán igyekezett idősorokat, áramlásokat bemutatni, s a pénzügyi piacok kialakulását a pénzügyi rendszermodellek és a pénzügyi globalizáció evolúciós folyamatába ágyazni. A pénzügyi piacok térbeli sajátosságait a pénzügyi globalizáció legalább két évszázados történeti fejlődési folyamatába ágyazva vizsgálta. Laulajainen könyvéből hiányoznak a pénzügyi piacok térbeli működésére ható elméleti keretek, míg Gál Zoltán könyvében két külön fejezetet is szánt (lásd 1. és 3. fejezet) a térbeli szemlélet és a pénzügyi teret formáló folyamatok, elméleti keretek bemutatására. A kiválasztott szegmenseknél is sok az esetlegesség Laulajainen könyvében. Szisztematikus áttekintést nem ad az intézményi befektetőkről, de tárgyalja a biztosítók, ugyanakkor a nyugdíjalapokról – amelyek a legnagyobb allokátorai a nemzetközi tőke mozgásoknak – említés sem történik.

Ahogy már utalás történt, hiányosság a dinamikus területi folyamatok elméleti megalapozásának elmulasztása. Néhány alapmodell használatával jobban értelmezhető lett volna a piaci folyamatok területi dinamikája, illetve például a telephelyfüggőség és az útfüggőség (*path dependence*) hangsúlyozása segítette volna a globális pénzügyi központok kialakulásának és napjainkig tartó sikerének (dominanciájának) jobb megértését. Gál Zoltán könyvében külön fejezetben foglalkozik a pénzügyi központok kialakulását és központi szerepkörük tartós fennmaradását meghatározó tényezőkkel, így többek között az útfüggőségekkel is.¹⁴

Ez segíthetett volna Laulajainennek magyarázatot találni a nemzeti tőzsdék továbbélő dominanciájára a pénzügyi globalizáció korában

is, amit Laulajainen egyszerűen csak a piaci szereplők „irracionális nemzeti preferenciájának” nevez. Az ok valójában éppen a befektetők racionális döntésében gyökerezik, ami a hagyományos globális tőzsdék nagyobb likviditását is fenntarthatóvá teszi: a tranzakciók hatalmas száma a rugalmasabb árképzéssel és gyorsabb kötésekkel jár, ami az újabb és olcsóbb tőzsdékkal szembeni vonzerejüket is biztosítja. Az útfüggőség tehát bizonyítja, hogy a például a nemzeti tőzsdék miért nem veszítették el elsődleges szerepüket. Gál Zoltán a 6.3 fejezetben sokkal árnyaltabban fogalmaz (333–334. oldal), szcenáriókat is (348–350. oldal) is bemutatva nagy központok tőzsdéinek integrációk révén történő erősödését prognosztizálja. Ugyanakkor ez nem jelenti a nemzeti tőzsdék (pénzügyi

központok) szerepének egyértelmű leértékelődését, mivel *a tőzsdék jövője továbbra is erősen függ azoktól a pénzügyi központoktól a jövőjétől*, amelyhez néhány évszázad óta szorosan kötődnek. Másrészt a szabályozás nemzeti fragmentáltsága, a politikai döntéshozókhoz való közelség, illetve a tőzsdék nemzeti szimbólum jellegének hangsúlyozása továbbra is a nemzeti pénzügyi (tőzsde) központokat erősíti, amelyek a hazai szereplők számára a nem standardizálható információkat közvetítik.

Gál Zoltán alkotását e két jeles nemzetközi szaktekinetely műveinek tükrében szemlélve megállapítható, hogy nemzetközi szempontból is jelentős könyvet jelentetett meg az Akadémiai Kiadó.

Báger Gusztáv

JEGYZETEK

¹ A hazai befektetések preferenciájának a megszerzhető információn kívül több magyarázata is van: a határon átnyúló befektetések adminisztratív és szabályozási korlátai; a távoli befektetések magasabb tranzakciós költségei; a külföldi részvénytársaságok egy jelentős része nem hozzáférhető (zártkörű részvénytársaságok, állami tulajdonú vállalatok); távoli befektetők erősebb versennyel szembesülhetnek a helyi erőforrások megszerzése tekintetében (munkaerő, ingatlanpiac, szolgáltatások).

² A pénzügyi piacokon a távolság – mint információs költség tényező – jelenik meg, mivel itt a szállítási költség nem számottevő (telefonköltségek és utazási költségek viszont felmerülnek). A globalizáció elmúlt siker-évtizedeiben nemcsak a tőkeáramlás akadályai, a vámok és a szállítási költségek csökkentek, de a pénzpiaci információkhoz való hozzáférés is könnyebb lett, bizonyos információk elérhetősége általánossá vált (részvényárak).

³ A globális városok alapfunkcióját tehát elsősorban pénzügyi központi, illetve hatalmi szerepkörük határozza meg. A pénzügyi tevékenység, valamint a centralizált irányító és ellenőrzési funkciók koncentrációja az egyik attribútuma ezeknek a központoknak.

⁴ A pénzügyi termékek információtartalma alapján három csoportba sorolhatók (transzparens, áttetsző,

opálos), s az adott termék információtartalma határozza meg a forgalmazó pénzügyi központ hierarchia szintjét és földrajzi jellemzőit.

⁵ A szerző vizsgálja az egyes pénzügyi piaci szegmensek eltérő térbeli koncentrátsági fokát. Amíg a derivatív és a devizapiacok mutatják a legerősebb koncentrátságot, lényegében csak néhány kulcsközpontba koncentrálnak, addig a banki hitelezés a legkevésbé koncentrált ágazat.

⁶ A magyar származású, poszt-keynesianista Thomas Balogh is a tőke „perverz” áramlására hívta fel a figyelmet. (Thomas Balogh: *The irrelevance of conventional economics*. New York, Liveright, 1982) Ez azt jelenti, hogy a közvetlen külföldi tőkebefektetések nem egyértelműen a fejlett országokból tartanak a fejletlenek felé, hanem a fejlett országokba is megy az FDI, ahol nagyobb a relatív termelékenység. A fejlődő országoktól a rossz makromutatók és az egyéb kockázatok is távol tartják a külföldi tőkét. A tőkeáramlások hagyományos elméleteit a tőkeáramlás jelenlegi folyamatai radikálisan cáfolják. Nem a fejlettekből a fejlődőkbe, de még csak nem is a Lucas-paradoxon szerint a fejlett országokból a fejlett országokba áramlik a tőke: a legújabb kori tőkeáramlási tendenciák jellemzője, hogy a fejlődő országokból a fejlettekbe irányul a tőkemozgás. [Vö. például: Botos Katalin (szerk.): *Idősödés és globalizáció*, Tarsoly Kiadó, 2009]

- ⁷ Eltérően a korábbi évtizedek helyi, regionális válságaitól a jelenlegi valódi globális válság olyan, amelynek gócpontja nem a feltörekvő piacok, hanem a fejlett világ, azon belül is az Egyesült Államok.
- ⁸ Krugman, P., (1991): *The Geography of Trade*. Cambridge, Massachusetts, London, England. The MIT Press. [Magyarul: Krugman, P., (2003): *Földrajz és kereskedelem*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest] Krugman, P., (1999): *The role of geography in development*. – *International regional Science Review*. 2. [Magyarul: Krugman, P., (2000): *A földrajz szerepe a fejlődésben. Tér és Társadalom*. 4.] Krugman, Paul R. – Obstfeld, Maurice (1994): *International Economics. Theory and Policy*. Harper Collins, New York
- ⁹ Ottaviano, G. I. P. – D. Puga: *Agglomeration in the global economy: A survey of the 'new economic geography'*. *World Economy*, 21 (6), pp. 707–731
- ¹⁰ Napjaink regionális gazdaságtani irodalmának állandó témája a dekoncentrációs és koncentrációs folyamatok arányainak alakulása. Az 1990-es évek elején többen azt jósolták, hogy az elektronikus kereskedelem elterjedésével a földrajzi helyhez kötött piaci kapcsolatok megszűnnek. A tranzakciós költségek csökkenése mellett a pénzügyi kereskedelem zavarainak csökkenését, sőt ezen túlmenően a hagyományos pénzügyi központok jelentőségvesztését is jósolták. A hiperglobalista nézet képviselői a földrajzi tér szerepének csökkenését, a hagyományos központi helyek szerepének megszűnését a szolgáltatók térbeli korlátoktól mentes világméretű expanziójában vélik felfedezni. (Feltevésüket alátámasztani látsszik, hogy napjainkban a vezető befektetési bankok vagy a legnagyobb könyvvizsgáló cégek ma jóval több országban működnek, leányvállalataik hálózata is jóval kiterjedtebb, mint húsz évvel korábban). Valójában a dekoncentrációs tendenciáknak ellentmondóan a pénzügyi szolgáltatások és intézményeik nagyfokú koncentrációja és agglomerációja figyelhető meg, de emellett a dekoncentrációs tendenciák is erősödnek az új feltörekvő piacok központjainak globális integrálódásával (a pénzügyi központok nemzetközi hálózata folyamatosan bővül. Néhány globális város erőforrásai elegendőek a globális funkciók ellátásához, de mellettük a másodrendű nemzetközi pénzügyi központok hálózata is kialakult). Mivel a pénzügyek nem koncentrálnak pusztán néhány integrált megaközponthoz, hanem az agglomerációk megnövekedő tényezői költségei miatt, illetve amiatt is, hogy a kockázatokkal súlyozott hozamok a pénzügyi tevékenységek földrajzi szétszóródását segítik. Emellett a technikai innovációk nemcsak a globális kommunikációt javították és a termelőegységek optimális méretét csökkentették, de a kockázatkezelés technikáival kombinálva a földrajzilag kiterjedt (szórt) szolgáltatói hálózatok létrehozását is lehetővé, illetve elengedhetlenné tették.
- ¹¹ A szállítási költségek jövőben prognosztizálható növekedésével a piaci szereplők agglomerálódásából fakadó költségelőnyök (növekvő skáláhozadékok, csökkenő unit cost) csökkenhetnek, ami a helyi piacok erősödésével járhat.
- ¹² Risto Laulajainen: *Financial Geography – A Banker's View*. By. London and New York: Routledge, 2003., valamint Risto Laulajainen's CV: <http://www.hgu.se/Files/kulturgeografi/personal/Risto/Risto-ShortVita.pdf>
- ¹³ Sassen, S.: *The Global City*. Princetown, University Press, 1991, 2001
Cohen, B.: *The Geography of Money*. Ithaca and London, Cornell University Press, 1998
Clark, G. L. – Wójcik, D.: *The geography of finance: corporate governance in the global marketplace*. Oxford, Oxford University Press, 2007
- ¹⁴ A pénzügyi központok fennmaradásáról lásd a 392. oldalt. Felmerülhet a kérdés, hogy mi is az oka annak, hogy bár az internet és az egyéb kommunikációs technológia lehetővé tenné szétszóródásukat, mégis a kulcsdivíziók többsége erőteljesen a világ hagyományos nemzetközi pénzügyi központjaiba koncentrálódik. Úgy tűnik azonban, hogy – bár technológia nem lenne akadálya a pénzügyi tevékenységek „szétszóródásának” – a jósolt általános decentralizáció mégsem következett be. Az elektronikus hálózati összekapcsoltság ellenére továbbra is szükség lesz a pénzügyi központok fizikailag lokalizálható telephelyeire, mert bár a pénzügyi mozgása egyre szabadabbá vált az utóbbi évtizedekben, de a társadalmi tőke továbbra is erősen helyhez kötött maradt, s a fejlődéstörténeti előzmények („útfüggőség”) által is meghatározott. A hagyományos pénzügyi központok mellett szóló érv a múltbeli meghatározottság, útfüggőség (path-dependence) is (395. oldal). Azokban a központokban, ahol a múltban az információáramlás biztosított volt, nagy valószínűséggel a jövőben is így lesz.