

INFO- TÁRSADALOM- TUDOMÁNY

SADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRS
ADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRS

Az államháztartási és költségvetési reformokról

Költségvetési reformok nemzetközi összehasonlításban — a reformok előfutárai — óvatos decentralizáció és utánzás (a 80-as évek) — stratégiai változások — a változás stratégiája • Költségvetési gyakorlat az OECD-tagországokban — középtávú költségvetés-politikai célok — a teljesítmény mérőszámai a költségvetésben — a teljesített és az előirányzott kiadások kapcsolata — éven belüli költségvetési jelentések — választás előtti jelentések — az előrejelzések pontossága • Az átláthatóság érvényesülése a magyar államháztartásban — a transzparenciát előmozdító tényezők — a transzparencia útjában álló akadályok — az intézmények és a funkciók — független ellenőrző szerv — az államháztartás keretei, kvázifiskális tevékenységek • A magyar költségvetés készítésének folyamata — gazdálkodási alapelvek az államháztartásban — a bevételeket érintő előírások — a kiadásokra vonatkozó főbb kötelek — pénzforgalmi szemlélet — az államháztartás egyenlege — a költségvetési törvényjavaslat megalapozása és kidolgozása • Változó állam – változó államháztartás — állam: működés – kockázatkezelés – befektetés — a gazdasági szereplők — államháztartás – kormányzati szektor – közszektor — a társadalmi-gazdasági szerepek — aktualitások

DOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTU
OMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTU
MÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUD
ÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOM
NY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁ
Y TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁN
TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY
TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY
TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY T
TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY T
RSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁ
SADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRS
ADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRS
DALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSAD
ALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSAD



INFO-Társadalomtudomány

45. szám (1999. október)

**Kiadja az Országgyűlési Könyvtár
az MTA Szociológiai Kutatóintézet és az MTA VITA Alapítvány közreműködésével**

Szerkesztőbizottság:

Ambrus János, Enyedi György (elnök), Erős Ferenc, Gombár Csaba, Haraszti Pálné, Hegedűs B. András, Madarász Aladár, Pálné Kovács Ilona, Soltész István, Tamási Péter (felelős szerkesztő), Tóth Pál Péter

A szerkesztőség címe:

1051 Budapest, Nádor u. 7.
Telefon/fax: 266-30-32

INFO-Társadalomtudomány című sorozatunk indításával az volt a célunk, hogy tömören és olvasmányos formában megírt cikkekkel gyorsan informáljuk a társadalomirányításban részt vevő döntéshozókat az új társadalomtudományi kutatási eredményekről és a társadalomtudósokat foglalkoztató aktuális témákról. Folyóiratunk nyilvánossá válásával lehetőség nyílt arra, hogy a magyar társadalom iránt érdeklődő olvasók szélesebb köre is hozzáférhessen az egy-egy aktuális témát többoldalúan megközelítő tematikus számokhoz. Mivel kiadványunk igen szűk terjedelmet szab meg egy-egy témára, a kutatók kénytelenek álláspontjukat tézisszerűen kifejteni. Az általános tájékozódást azonban szeretnénk megkönnyíteni a cikkek után közölt statisztikai táblázatokkal és válogatott bibliográfiával.

Tematikus számainkkal fel kívánjuk hívni a figyelmet néhány fontos területre, amelyekkel eddig – úgy tűnik – nem a kutatási eredmények ismeretében foglalkoztak. Szeretnénk kiadványunkkal a kiemelt témákban tudományos háttéranyagot nyújtani és ezáltal is hozzájárulni ahhoz, hogy a társadalomtudományi kutatások eredményei és a társadalmi gyakorlat közelebb kerüljenek egymáshoz.

A kifejtett elképzelések a szerzők egyéni tudományos felfogását tükrözik.

A szerkesztőség

Folyóiratunk a tárgyévre, valamint az azt követőre előfizethető, illetve egyes számai visszamenőleg is megvásárolhatók az Országgyűlési Könyvtárban Kollár Tibornénál, telefon: 268-46-60 vagy 269-04-17.

Tartalom

Az Országgyűlési Könyvtár
állományából törölve

Az államháztartási és költségvetési reformokról <i>Enyedi György – Tamási Péter</i>	3
Költségvetési reformok nemzetközi összehasonlításban <i>Csillag István</i>	7
Költségvetési gyakorlat az OECD-tagországokban <i>Fenyővári Noémi – László Csaba</i>	19
Az átláthatóság érvényesülése a magyar államháztartásban <i>P. Kiss Gábor</i>	31
A magyar költségvetés készítésének folyamata <i>Bathó Ferenc – Horváth Ibolya</i>	47
Változó állam – változó államháztartás <i>Csonka Gizella</i>	57
Statisztikai táblázatok	69
Válogatott bibliográfia	93

1900

1900

1900

Az államháztartási és költségvetési reformokról

A fejlett európai országokban a gazdasági megtorpanást, majd a „jóléti állam”-modell válságjeleinek megjelenését követően napirendre kerültek az államháztartási reformok, s ezekben a neoliberális eszméknek komoly szerep jutott. Az állam, a központi kormány szerepének visszaszorulása általános nemzetközi tendencia, miközben nőtt a helyi önkormányzatok, a civil és a nonprofit szervezetek jelentősége. E decentralizált szervezetek a központi irányításúaknál sokkal jobban, rugalmasabban tudnak alkalmazkodni az állampolgárok igényeihez. Más szóval: egy nagymértékű decentralizációs folyamat zajlott le, amelynek során jelentős mértékben csökkent a központi direktívák, a részletes előírások szerepe, miközben lényegesen kibővült a helyi szervezetek tevékenységi köre és felelőssége; sok esetben a tervezés és a végrehajtás is az ő hatáskörükbe került át.

Az államháztartási reformokat a fejlett országokban több hullámban hajtották végre. E reformok alap gondolata az volt, hogy a költségvetési szférát hatékonyabbá kell tenni, csökkentve a pazarlást és a rossz értelemben vett bürokráciát. Egyes kutatási eredmények azt támasztják alá, hogy a mindenkori reformok mintájaként az adott korszak üzleti életében végbemenő változások szolgálták (lásd erről Csillag István tanulmányát, 7–18. old.). A költségvetési szférában végrehajtott változtatások persze nemcsak az itt dolgozók létszámleépítéséből álltak, hanem – és sokkal inkább – a társadalom széles rétegeit érintették, hiszen ez a folyamat együtt járt a jóléti állam visszahúzódásával is. Megreformálták, részben piacosították a szociális ellátórendszereket. Ez a piacosítás természetesen nem egyforma mértékben ment végbe a különböző területeken. Például míg a honvédelem, a közrend vagy a jogbiztonság védelme terén egyáltalán nem történt piacosítás, más területeken ennek különböző a mértéke (pl. az egészségügyben és az oktatásban), végül van olyan terület is, amely már szinte teljes egészében kikerült a szociális ellátórendszerek köréből és piacivá vált (lakásellátás). A piacosítás természetesen nem jelenti feltétlenül azt, hogy a tulajdonos is megváltozik: maradhat valami állami tulajdonban, de azt piaci körülmények között működtetik tovább. Az egészségügy piacosítása következtében a korábban központi költségvetésből fedezett szolgáltatások átkerültek társadalombiztosítási, esetleg magánbiztosítási keretek közé. Ez egyben óriási mértékű jövedelemátcsoportosítást is jelent: a központi költségvetés kiadásai idővel csökkennek, s a terhek számottevő része az állampolgárokra tevődik át. Ha ezt a folyamatot az állampolgárok komoly mértékű jövedelemgyarapodása kíséri, akkor az átmenet zökkenőmentesebben valósítható meg.

Magyarországon azonban ilyen tömeges jövedelemgyarapodás mind ez ideig nem következett be, sőt a jövedelmek eleve alacsony szintje miatt nincsenek olyan tartalékok sem, amelyek segíthetnének az átállás idején. Ahol a lakosság több mint 50%-a létminimum körüli (30%-a pedig ez alatti) szinten él, ott már a legkisebb lakossági plusz teher is tömeges elszegényedéshez vezethet. Ez tehát arra figyelmeztet, hogy Magyarországon átfogó államháztartási reformot csak nagyon óvatosan, fokozatosan lehet megvalósítani komoly társadalmi károk nélkül. A fokozatosság ugyanakkor nem a részleges reformokat jelenti, hanem azt, hogy a nemzetközi összehasonlításban alacsony jövedelmű állampolgárokra legfeljebb annyit szabad áttérhelni e költségekből, amennyivel növekszik jövedelmük, illetve csökkennek a jövedelmeiket terhelő elvonások. A részleges reformok többnyire nem vezetnek eredményre, mert az államháztartás egy egységes rendszer, amelynek ha csak egyes részeit reformálják meg, akkor a felemás részelemek leronthatják a reformok hatékonyságát.

Egy átfogó, stratégiai megalapozottságú államháztartási reformra tehát feltétlenül szükség van Magyarországon. A fejlett országokban az elmúlt két és fél évtizedben lezajlott változások során sok olyan módszer alakult ki (ezeket részletesen lásd Csillag István [7–18. old.], valamint Fenyővári Noémi és László Csaba [19–29. old.] cikkeiben), amelyek sikeresen alkalmazhatók a magyar államháztartási reform esetében, a helyi körülményekre adaptálva. Az átfogó reform sikeres végrehajtásához arra is szükség van, hogy alapvetően megváltozzék az állam és a kormányzat szerepére vonatkozó felfogás, hogy jobban érvényre juthasson a decentralizáció elve.

Megoszlanak a szakértői vélemények a tekintetben, hogy a Magyarországon eddig végrehajtott reformok az államháztartás területén milyen mértékűek voltak és milyen hatékonyságúnak bizonyultak. Nem elvitatva az eddigi eredményeket (lásd ezzel kapcsolatban Bathó Ferenc és Horváth Ibolya cikkét, 47–55. old.), amelyek következtében a magyar költségvetési rendszer sok tekintetben már felzárkózott az OECD-tagországokéhoz, most néhány olyan feladatot szeretnénk kiemelni a tanulmányokból, amelyek megvalósítása jelentősen javíthatná a hatékonyságot. Az egyik ilyen a teljesítményt megjelenítő adatok használatának általános elterjedése. (Persze ezzel is óvatosan kell bánni, mert a rosszul meghatározott teljesítménymutatók pazarlásra ösztönözhetnek.) Egy másik a hosszú távú stratégiai tervezés, amely abban is segíthet, hogy a gazdaság kevésbé legyen kitéve a hatalomváltások okozta diszkontinuitásnak. Harmadikként említhetjük egy olyan hosszú idősort magában foglaló, ugyanakkor részletekre is kiterjedő adatbázis létrehozását, mely lehetővé teszi a pontosabb előrejelzést, ami nélkülözhetetlen egy megalapozott költségvetéshez. Végül szükség lenne egy olyan statisztikai módszerre, amely lehetővé tenné annak összesítését, hogy mennyit költünk egy adott évben például oktatásra stb.

A Pénzügyminisztériumban folynak olyan munkálatok, amelyek úgynevezett funkcionális megközelítés alapján éppen ez utóbbi problémára keresik a megoldást. Az ilyen áttekintéshez másfajta hozzáállásra van szükség: széles társadalmi kontextusban kell kezelni az államháztartás kérdéseit és figyelembe kell venni a magán, a

civil és az állami szféra átalakuló kapcsolatrendszerét (lásd ezekkel kapcsolatban Csonka Gizella írását, 57–68. old.). Egy ilyen rendszer átfogóbb és mélyebb elemzésre ad lehetőséget, és hozzásegíthet mind a további reformok megalapozásához, mind az átláthatóság növeléséhez.

Az átláthatóság (transzparencia) kérdése hosszú évek óta foglalkoztatja a fejlett országok elemzőit is. Ebben az is szerepet játszott, hogy az állampolgárok egyre inkább igényelték befizetett adóik felhasználásának ellenőrizhetőségét, s ezért nőtt az igény a központi költségvetések transzparenssebbé tételére. De felmerült az átláthatóság iránti igény a politikai vezetők körében is, hogy idejében közbe lehessen avatkozni, ha a folyamatok nem megfelelő irányba haladnak. Nemzetközi szinten pedig elsősorban az Európai Unió egyesülési folyamata tette szükségessé a nagyobb mértékű transzparenciát, mert e nélkül nehezen lehetett volna megvalósítani az európai monetáris uniót. Az itt leírtakból úgy tűnhet, hogy a transzparencia mindenkinek érdeke. De akkor vajon miért nem valósul meg sehol teljes mértékben? Elsősorban azért, mert komoly ellenérdekeltiségek akadályozzák. Ezek egy része a politikához kapcsolódik (egyes nem publikus információk anyagi előnyökre válthatók, mások hangulati manipulációkra használhatók fel stb.), más részük „az ország érdekében” marad átláthatatlan. A „költségvetési trükköknek” számtalan formája létezik, egyik talán leggyakoribb, amikor a hiányt növelő tételeket az államháztartáson kívüli szervezetek kimutatásaiban szerepeltetik. De manipulálni lehet a bázis megválasztásával, vagy a kamatelszámolásokkal is (a transzparencia problémakörével kapcsolatban lásd P. Kiss Gábor tanulmányát, 31–45. old.). Többek között ezért is fejlesztik folyamatosan tovább a nemzetközileg elfogadott – az EU-ban pedig egységesen alkalmazott – elszámolási rendszereket (lásd ezekkel kapcsolatban Fenyővári Noémi és László Csaba cikkét 19–29. old.). De az átláthatóság megvalósulását objektív akadályok is nehezíthetik, mint például a megfelelő adatbázis hiánya.

A transzparencia terén Magyarországon is van még mit tenni. Fontos lenne például, hogy már az első – fiskális és stratégiai célokat egyaránt tartalmazó – költségvetési változat is nyilvánosságra kerüljön, megfelelően részletezett adatokkal és a makrogazdasági célkitűzésekkel együtt. Ehhez persze az szükséges, hogy a költségvetés készítése során nagyobb súllyal szerepeljenek a szakmai szempontok, s kisebbel a politikaiak. Hosszabb távú, több politikai cikluson átnyúló stratégiai célok és elképzelések csak így valósíthatók meg. Magyarországnak nagy szüksége lenne egy átfogó, hosszú távú, stratégiai államháztartási programra. Jó lenne elérni, hogy a politikai paletta különböző oldalain állók átmenetileg félretegyék szembenállásukat, hogy az ország jövője érdekében konszenzusos megoldás születhessen a területen.

Enyedi György – Tamási Péter



Költségvetési reformok nemzetközi összehasonlításban

Csillag István

Bevezető

Magyarországon a költségvetési reform viszonylag rövid időre tekinthet vissza. Míg a költségvetési szervek működési–gazdálkodási rendszere az elmúlt két évtizedben jelentősen és szinte folyamatosan módosult, a költségvetés tervezésének és végrehajtásának rendszerében csak az utolsó néhány évben számolhatunk be változásokról. A költségvetési szervek működési–gazdálkodási rendszerét három hullámban változtatták meg az elmúlt 20 évben. Egészen 1980-ig a költségvetési szervek gazdálkodására a viszonylag kötött jelleg volt a jellemző, azaz döntő többségük úgy működött, hogy bevételi és kiadási előirányzataikat csak a felügyeleti szervek engedélyével módosíthatták, nem volt mód átcsoportosításra, nem voltak jogosultak új, önálló bevételek szerzésére. Így gazdálkodásuk nélkülözötte mind a decentralizációt, mind a bevételi érdekeltséget. Ebben a működési rendszerben hozott változást a költségvetési szervek gazdálkodására kidolgozott, 1980-tól bevezetett új modell, amely a költségvetési szervezeteket két nagyobb csoportra osztotta. Az egyik csoport, azaz a korábbi „folyószámlás szervezetek” számára lehetővé tette a bevételi érdekeltséget és a viszonylag szabad felhasználást, a másik csoport esetében azonban egy – a korábbi rendszerre emlékeztető – kötött gazdálkodási rendet tartott fenn, bár itt is megjelentek bevételi érdekeltségek, illetve megtakarítás esetén jutalmazások, ösztönzések, elsősorban bérre történő felhasználás formájában. Ez a változtatás egészen 1988-ig fennmaradt, amikor a költségvetés bevételi oldalának folyamatos romlása, következésképpen a központi támogatások növekedésének elapadása arra kényszerítette az akkori pénzügyi vezetést, hogy a költségvetési szervek működési rendszerét közelítse a vállalati gazdálkodáséhoz, és a korábban kísérleti jelleggel elrendelt kettős könyvelést, és a bevételi érdekeltséget tovább erősítse. A harmadik szakasz lényegében az államháztartási törvény elfogadásával vette kezdetét (1993. január 1-től), amikor az államháztartási reform koncepcióját kidolgozó Költségvetési Reform Bizottság javaslataira jelentősebb különbséget tettek az üzleti gazdálkodói szektor és a költségvetési szektor között. A költségvetési szektort, mint közpénzfelhasználó rendszert, szigorú ellenőrzésnek és viszonylag merev működési mechanizmusnak igyekeztek alávetni, amelynek azonban fontos eszközei, illetőleg intézményrendszere csak fokozatosan, a 90-es évek második felében alakult ki. Ezek sorában különösen jelentős lépésnek kell tartanunk a költségvetés tervezési és végrehajtási szakaszát megkülönböztetni hivatott kincstári rendszer bevezetését. A kincstári rendszer bevezetésével vette kezdetét a magyar költségvetési gazdálkodásban a költségfigyelés, illetve a funkcionális elemzés. Szintén ennek a rendszernek a mellékhatásaként történnek kísérletek arra, hogy megállapítsák a költségvetés

hagyományos, kötelező funkcióit és az ehhez tartozó költségeket, illetve, hogy megvalósítsák az évente változó új feladatok és pótlólagos kiadások költségtervezését. Ugyancsak az utolsó néhány év próbálkozásai közé tartozik az egy évet meghaladó horizontú költségvetési tervezés első kísérlete is, ez azonban lényegében nem megy túl egy több évre szóló gazdaságpolitikai program költségvetési kihatásainak számbavételén, tehát az egykori szocialista tervgazdálkodás idején szokásos ötéves tervezésnek egy költségvetési programozásra történő átfordításán.

Az elmúlt két évtized fejleményeinek ezen bemutatása ugyan rendkívül vázlatos és felszínes, arra azonban alkalmas, hogy rámutasson: szemben a fejlett országok költségvetési reformjaival, és közigazgatási átszervezési kísérleteivel, *Magyarországon eddig nem jött létre átfogó kormányzati program sem a költségvetés mechanizmusainak átalakítására, sem a költségfigyelés, a költségtaakarékosság, vagy a költséghatékonyság növelésére.* A különböző kísérletek nem illeszkednek egy jól kiszámítható költségvetési reformprogram keretébe, ezért nincsen kellő türelem sem az egyes részreformok eredményeinek bevárására, sem egy ezekből kiszámítható időhorizontú és egymással összecsiszolt programokból álló csomag összeállítására. Valószínűsíthető, hogy a következő néhány év során ennek nem csupán az igénye alakul ki, hanem megszületik egy különböző politikai színezetű programokat is keresztülmetsző, több kormányzati cikluson keresztül érvényesülni képes reformcsomag. Ez – várható hatásaiban – nem csupán a közpénzekkel való takarékos és szigorú gazdálkodás értékéhez, illetve a közpénzek kíméléséhez vezetne el, hanem ahhoz is, hogy a közpénzek felhasználása legalább olyan hatékony legyen, mint amilyen hatékonyvá a rendszerváltás éveiben az üzleti szektor vált. Ezt pedig csak egy átfogó és világos reformprogram tudja előkészíteni.

Az átfogó reformprogram kidolgozását a nemzetközi tapasztalatok összegyűjtése és közreadása nagyban segítheti. Ez a tanulmány történeti sorrendben, illetve tematikusan kíséri végig a különböző fejlett országokban a költségvetési rendszer átalakítását és a közigazgatás hatékonyabb működését szolgáló reformokat.

A reformok előfutárai

A költségvetési racionalizálás első időszaka egybeesik a II. világháború utáni, az üzleti szektor hatékonyságát javító reformokkal: a gigantomania (lásd Galbraith) által lehetetlenné tett rugalmas reagálás visszaszerzésére irányuló törekvésekkel.

A 60-as években óriási befolyásra szert tett korporációk racionalizálásának, belső működési rendjük átalakításának útjában lényegében nem álltak külső korlátok (hiszen azokat vagy más vállalatok felvásárlásával, vagy azoknak a piacról történő kiiktatásával felszámolták). A nagy korporációk mindegyike megkezdte – különböző tapasztalatok alapján – működési rendszerének átalakítását. Ez a költséghatékonyság növelését nem csupán az egységköltségek (unit cost) lefaragásától várta, hanem a különböző tervek és programok célra orientáltságától is.

Az egymás mellett önállóan működő különböző belső szervezeti egységek, például a költségelemző számviteli részlegek és a piaci keresletet elemző közgazdasági

marketing részlegek, önállóan kifejlesztett módszerei és elemzései fokozatosan hatottak egymásra a megváltozott piaci környezetben. Ez az egymásra hatás a 60-as évek kezdetétől létrehozta a kínálat tudományos megalapozottságú tervezésének, és a kínálat létrehozásához vezető alternatívák költségelemzésének az összekapcsolását, az úgynevezett *program-költségtervezés rendszerét* (angolul PPBS – Planning Programming Budgeting System). A program-költségtervezés rendszere (lásd Phyr 1973) a hatalmas korporációk belső sajátosságainak szükségszerűségéből fakadt.

A közigazgatás, vagyis az állam működése szempontjából a monopóliumokba szervezett üzleti szektor tapasztalatai bizonyos értelemben magától értetődőek. A hagyományos költségvetésre, fiskális politikára és annak megvalósítási mechanizmusára vonatkozó felfogás ugyanis a közigazgatást, az államgépezetet úgy értelmezi, mintha az lényegében egyetlen vállalatba szervezett, egyes résztevékenységeket végző szervezeti egységek összessége lenne. Nem véletlen tehát, hogy a 60-as évek Amerikájának üzleti szektorában kifejlesztett tervezési-működési módszerek viszonylag rövid idő után „átszivárogtak” a közigazgatás területére is.

Magától értetődő, hogy e tekintetben a honvédelmi igazgatás jár leginkább az üzleti szektor nyomában. Itt a leggyorsabb a technológiai fejlesztés, és a haditechnika lecserélése emlékeztet leginkább a korporációk új termékek, új eljárások, új modellek kifejlesztése és kibocsátása terén tett erőfeszítéseire. A PPBS-rendszer viszonylag gyors átvétele a költségvetési tervezés területén nem véletlenül a védelmi igazgatásban tűnt fel először, éppen a kubai válság kapcsán kialakuló szovjet fenyegetés után.

Amikor a stratégiai cél elérésének különböző alternatíváit vitatták meg, éppen az üzleti szektor által kifejlesztett tervezési, költség-összehasonlítási módszer, azaz a PPBS-rendszer segített a döntéshozatalban, illetve abban, hogy csökkentsék a kockázatát a hihetetlen mértékű költségvetési pénzeszközök nem célra orientált felhasználásából eredő elpazarlásának. Nem csupán véletlenül találkozása, hogy a 60-as évek közepén a McNamara által vezetett amerikai honvédelmi igazgatás éppen a fegyverrendszerek megújítása és cseréje időszakában rendelte el a PPBS-rendszer alkalmazását (Wildavsky 1975). Minthogy ezáltal a költséges fegyverkezési programok célra orientáltságát és hatékonyságát már az alternatívák közötti választással önmagában is növelni lehetett, ezért ennek pozitív eredményei gyorsan figyelmet keltettek nem csupán a honvédelmi igazgatás, hanem a közigazgatás, az államigazgatás, és a költségvetési szektor más területein is. Emellett a PPBS-rendszerben rejlő költség-haszon elemzés segítségével a belső működési hatékonyságot és a költségvetési fegyelmet is javítani lehetett s ez gyors elterjedéséhez vezetett.

Az információs rendszerek átalakítása és a technikai eszközök megújítása terén a PPBS-rendszer alkalmazása jelentős költségmegtakarítást és egyúttal működési eredményt képes elérni. Ugyanakkor ezzel a módszerrel sem sikerült megoldani az egyébként egyre nagyobb pénzeszközöket felemésztő költségvetési rendszerek átállítását takarékosabb működési módra (OECD 1997, Wildavsky 1975). Alkalmazásának azonban volt egy, a költségvetési szektor egészére kiterjedő pozitív mellékhatása is, jelesül a több éven átívelő tervezés és pénzügyi prognóziskészítés.

A PPBS-módszer alkalmazása a költségvetési szektorban az üzleti korporációk innovációjának átvételét jelentette. Alkalmazásakor még nem keresték a költségvetési kiadások csökkentésének, a költségek megfigyelésének, illetve a kiadások karbantartásának lehetőségeit. Az erre vonatkozó első kísérlet a 60-as évek legvégén mutatkozott az úgynevezett 0-bázisú költségvetés bevezetésével. Ezt a módszertani innovációt először szintén az üzleti szektorban vezették be, néhány elektronikai cég kísérletezett vele.

A módszer fő jellegzetességeit kifejlesztő és ismertető Phyr a Texas Instrument-nél próbálta meg kialakítani a 0-bázisú költségvetés módszerét, amire Georgia állam akkori kormányzója, Jimmy Carter figyelt fel, aki az állam pénzügyeinek rendbetétele érdekében mindenfajta újítást lehetőségként értékelt. A módszer lényegében abban hasonlít a PPBS-rendszerhez, hogy felméri a stratégiai célokat, azok megvalósításának alternatíváit, módszereit, és ennek költségeit méretezi és veti össze egymással. Amiben különbözik tőle, hogy nem egy válaszúton lévő, megújításra váró rendszer innovációs alternatíváinak összehasonlítását végzik el vele, hanem egy meghatározott eljárási rendben és módszerek alapján működő szervezetet, rendszert elemeznek úgy, mintha azt most kellene az alapokból felépíteni.

A módszer leglényesebb eleme, hogy ezúttal nem a költségvetési kiadások csökkentését tervezőeknek, az új módszerek bevezetőinek kell bizonyítaniuk, hogy saját elképzeléseik hatékonyabbak, vagy takarékosabbak. Ellenkezőleg, a már működő rendszer vezetőinek kell bizonyítaniuk, hogy annál a szervezeti elrendezésnél, annál a módszernél, annál a költségfelhasználásnál, amelyben rendszerük akár több évtizede is működik, nincs hatékonyabb. Hasonlóan a PPBS-rendszerhez, ez a módszer is apró elemekre bontva vizsgálja az adott szervezet tevékenységét, és meglehetősen mély elemzésnek veti alá azt. Az elemzés első fő kérdése az, hogy a szervezet feladatainak teljesítését a szervezet által végzett funkciók mindegyike szolgálja-e, vagy vannak-e olyan funkciók, amelyek nem szükségesek a szervezet fő feladatának megvalósításához. Az elemzés második szintje azon alapul, hogy megvizsgálja, mekkora az egyes funkciók költsége, illetve hogy lehet-e a funkciókat a megszokottól eltérő intenzitással, és ezáltal kisebb költséggel ellátni a fő feladat megvalósításának veszélyeztetése nélkül.

A 0-bázisú költségvetési tervezés módszeréből való kiábrándulás azonban legalább olyan gyors volt, mint az átvétele. Ezt alapvetően két tényező magyarázza. Az egyik, hogy maga a módszer éppen az elemzés rendkívüli mélysége és ezért viszonylag nagy időigénye és intellektuális kapacitásigénye miatt nem hozhatott olyan gyors javulást, mint amelyet a különböző fejlett országok pénzügyminisztériumai, kormányai reméltek. Az is tanulságul szolgálhat, hogy a bizonyítási teher átfordítása sokszor nem a költségek csökkentésével, hanem éppen azok növekedésével járt.

Az elemzéseket elvégző, információt szolgáltató alsó szintű vezetők ugyanis azt sugallták, hogy amennyiben sikerül az elavult technikákat modernekre, a kevésbé képzett, közepesen fizetett alkalmazottakat pedig jobban képzett, magasabban kvalifikált, de megfizetett alkalmazottakra cserélni, akkor a működés hatékonysága is nő. És mivel a módszer jelentős mértékben alapul az alsó szintű vezetők infor-

mációszolgáltatására, ezért ezeknek az elemzéseknek a végigvitele sokszor vezetett a költségek exponenciális növekedésével járó átalakítási programokhoz.

Emiatt a 0-bázisú költségvetés-tervezés módszerét viszonylag gyorsan elvetették, illetve a 70-es évek közepétől–végétől kiegészítették olyan új technikákkal, amelyek megvalósították a költségfigyelést és visszaszorították a költségvetési gazdálkodás exponenciálisan növekvő költségeit.

Óvatos decentralizáció és utánzás (a 80-as évek)

A 60-as évek nagy piaci monopóliumaitól átvett tervezési és működtetési mechanizmusok, a már ismertetett PPBS-rendszer és a 0-bázisú költségtervezés, költségvetés-készítés módszerei a 70-es évek végére sokat veszítettek vonzerejükből. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy az alkalmazók fokozatosan szembesültek mind a módszerekben rejlő belső korlátokkal, mind a költségvetési szektor sajátosságaival. Ez utóbbi tűnt a keményebb korlátozó tényezőnek. A költségvetési szektor lényegében két fő területet jelent a működés mechanizmusa szempontjából. Az egyik a transzfermechanizmus: különféle támogatások, segélyek folyósítása; a másik az intézmények, intézményrendszerek működtetése, szolgáltatásai, és ezek finanszírozása. Az első funkció tekintetében az említett költségvetési, költségtervezési módszerek többé-kevésbé hatékonyan alkalmazhatók akkor, amikor egy-egy transzferprogram kialakítása folyik. Alkalmazásuk kevésbé sikeres, amikor nagymértékű a különböző érdekek tagoltsága és az eltérő érdekek kombinációjának a szerepe. A körültekintő, kiterjedt elemzés azonban a költségvetési megtakarításokon túl olyan felismerésekhez is vezetett, amelyek a 80-as évektől fokozatosan új reformirányokat, -lépéseket alapoztak meg.

A 80-as években kibontakozó költségvetési reformok alapvetően szakítottak a 60-as évek piaci, üzleti monopóliumaitól kölcsönvett módszerekkel, tehát a felülről lefelé ható reformmechanizmusokkal. A 70-es évek végétől kibontakozó reformok arra az új közgazdasági iskolára építenek, amelyet a megbízó és az ügynök közötti kapcsolat (principal–agent dilemma) jelképez. Ez önálló érdekekből indul ki mind a megbízó, mind a megbízott oldalán és a kettejük közötti viszony összehangolásában is. Míg tehát a 60-as évek költségvetési szektorát a felső szintű döntések megkérdőjelezhetetlenségének és optimalizálhatóságának optimizmusa hatotta át, addig a 70-es évek végétől kibontakozó reformok az érdektagoltságra, az információk megőrzésének, illetve átadásának mechanizmusára és az érdekeltégösztönzés kiépítésére helyezték a hangsúlyt.

Ennek egyik következménye, hogy nem csupán egyetlen módszer alkalmazását tartották célravezetőnek valamennyi költségvetési intézménynél, illetve költségvetési tétel megvalósításánál. Ezekben a programokban már megmutatkozott a sokszínűség és az óvatos kísérletezés is. Természetesen az egyes kiadások aprólékos ellenőrzésével nem szakítottak, így e tekintetben van kontinuitás a 60-as és a 80-as évek reformkísérletei között. Ennek ellenére az eredményességtől függő kiadástervezés és kiadási előirányzat-felhasználás bevezetése jelentős strukturális változást

jelzett. Ez a változás az üzleti szektor működési mechanizmusaiban megszokott *ösztönzéstípusok* átvételét jelentette, vagyis egyfajta közelítést az üzleti szektor gondolkodási, ösztönzési logikája felé.

A 70-es években alapozták meg az úgynevezett *folymatelemzést* is, ugyanis a 70-es évek végétől kibontakozó költségvetési reformok a megvalósítás folyamatát folyamatszabályozási és folymatelemzési módszerekkel próbálták hatékonyabbá tenni. Ez lényegében annyit jelentett, hogy – a PPBS-rendszerben tapasztalt *költség-haszon* elemzés segítségével – nem csupán a megvalósítás folyamatába nem illő, túlságosan költségintenzív vagy munkaintenzív szakaszokat próbálták meg kiiktatni, hanem eleve stratégiai szemlélettel igyekeztek közelíteni a megoldandó feladatokhoz.

Megvizsgálták, hogy rendelkezésre állnak-e a költségvetési szervezetek szempontjából *releváns információk*, továbbá hogy ezen információk alapján modellezhető-e a kívánt optimális tevékenység. Azaz képes-e az adott szervezet az optimális magatartási tevékenység érdekében az eszközöket, a munkaerőt és a pénzt rugalmasan kombinálni. A stratégiai szemlélet tehát nemcsak azt vizsgálta, hogy mit mennyiért lehet megvalósítani, hanem azt is, hogy annak a szervezetnek, abban a szervezeti formában és modellben kell-e szolgálnia a tervezett célt. A 80-as évek eleje ezért a központilag elrendelt kísérletek helyett az óvatos helyi kísérletezésre helyezte a hangsúlyt. Ez a változás még nem azonos a 90-es évek új forradalmával, amikor a költségvetési szektor megújítása jó néhány országban – így például Németországban – kifejezetten a települési önkormányzatok, illetve a regionális önkormányzatok felől, tehát alulról felfelé építkezve indult meg. Mindazonáltal szakítást jelentett az egy központból irányított megújítás lehetőségébe vetett illúziókkal.

A 80-as évek költségvetési reformjai lényegében arra az üzleti világban bekövetkezett változásra támaszkodhattak, amely már nem egyetlen szervezetbe betagoltan akarta javítani a versenyképességet és a piaci részesedést, az egységköltségek (unit costs) csökkentése és a vállalaton belüli forgalom megszervezése révén, hanem amely az egyes funkciókat decentralizálta, és egy viszonylag megbízható logisztikai rendszer kiépítésével összekapcsolta azokat. Így a vállalati irányítás, a vállalat-gazdaságtan új, decentralizált, komplex rendszert felismerő módszerei kerültek átültetésre a költségvetési szektorba. Ezek közül a legfontosabb mozzanat a *feladatfinanszírozás*, illetve a *teljesítményfinanszírozás* elterjedése volt. Az egyes költségvetési szervezetek akkor kapták meg maradéktalanul kiadási előirányzataikat, ha a költségvetésben megtervezett feladatmutatót, követelményt teljesítették, és ez a teljesítés mérhető és ellenőrizhető módon következett be. Ennek egyik legfontosabb következménye az volt, hogy a 80-as években erőfeszítéseket tettek az egyes költségvetésből finanszírozott feladatok feladatmutatókhoz kötésére. A feladatmutatók nem csupán normatívaként jelentkeztek, hanem a feladatok elvégzésének mennyiségi és minőségi kritériumaiként is. Így a megszokott adminisztratív ellenőrzést kiegészíthette, felválthatta egy piaci szituációt szimuláló ellenőrzési rendszer, amely csak a megfelelő szolgáltatás teljesítése esetén – mintegy ellenszolgáltatás-ként – engedte felhasználni a megtervezett kiadási előirányzatokat.

Világossá vált, hogy a hierarchikusan szervezett költségvetési szektor többletigényeit csak a szektor teljes átalakításával lehetne visszafogni. Ezt – akár Svédország, akár Franciaország példájára gondolunk – az óvatos feladatfinanszírozási és decentralizálási kísérletek egyértelműen kimutatták.

Két esettanulmány

A 80-as évek legkövetkezetesebb európai költségvetési reformját Svédországban hajtották végre. Itt ugyanis a központi igazgatás és a központi költségvetési szervezetek átalakításával jelentős megtakarításokat értek el. Az átszervezés legfontosabb mozzanata az volt, hogy alacsony létszámú és kifejezetten a szakmai vonalvezetésre, ezek elméleti megalapozására törekvő minisztériumokat hoztak létre, és a minisztériumokból eltávolították a végrehajtás-szervező, vagy kifejezetten végrehajtó jellegű szervezeti egységeket. A minisztériumoknak ez a fajta funkcionális megkettőzése „policy formáló” minisztériumra és végrehajtó ügynökségekre, a 80-as évek divatos közgazdasági irányzatának, a megbízó–ügynök viszonyának a gyakorlati megvalósítása volt. A szervezeti megkettőződés, az egyes szerepek egymástól való elválasztása a svéd modellben párosult a teljesítmény- és feladatfinanszírozás új rendszerével, amelynek keretében funkcionális jellegű elemzéseket is készítettek. A *decentralizáció* néven a történelemben bevonult svéd irányzat lényegében korlátozott menedzseri autonómiával ruházta fel az ügynökségeket és az ügynökségek vezetőit.

Az új rendszerben lehetővé tették, hogy helyi szinten a viszonylag részletes költségvetési előírásokhoz képest bizonyos mértékben eltérjenek, de ezeknek az eltéréseknek nem a kiadáscsökkenés volt a végső célja. Mindazonáltal a 80-as évek költségvetéseibe beépítettek egy „sajtszeletelő” szabályt, amely szerint a költségvetési kiadások tervezésekor a kiadások növekedésének 2%-kal kisebbnek kell lennie az inflációnál.

Kidolgozták a három évre előrettekintő költségvetés-összeállítás módszertanát is. Öt évre visszamenőleg elemezték a kiadásokat, továbbá, hogy a különböző típusú kiadásokkal milyen teljesítményt, feladatmegvalósítást lehetett elérni. Majd ebből az elemzésből próbálták meg a következő három évre vonatkozóan javaslatokat és tervek készíteni. A hatékonyság növelésén kívül ez a módszer *arra is alkalmas, hogy megtervezze a változást a költségvetés menedzselésében*, illetve az egyes szervezetek feladataiban.

A 80-as évek svédországi reformjainak egyik fontos felismerése az volt, hogy egy-egy költségvetési év időszakában általában csak kisebb mértékű, kiigazító jellegű változásokra van mód. Ahhoz, hogy egy egész költségvetési szervezetrendszer, vagy feladatcsoport gyökeres átalakítására kerüljön sor, az előkészítés, a tervezés, a politikai kompromisszumok megvalósítása és a törvények kidolgozása miatt hosszabb időre van szükség.

A másik példa, Hollandiáé, meglehetősen hasonlatos a 80-as évek svédországi reformjaihoz. Ez 1981-ben indult, és a „nagy műveletnek”, „nagy operációnak”

nevezték. Évente új és új reformirányokat fogalmazott meg az aktuális kormány ezen címszó alatt. Ezek az „operációk”, „beavatkozások” többé-kevésbé egybecsengtek az annak idején más országokban – elsősorban Angliában és az Egyesült Államokban – megkezdődő változásokkal, amelyeket a következők jellemeztek: decentralizáció, a kormányzati kiadások áttekintése, átgondolása, dereguláció, a közszolgáltatásban alkalmazottak számának csökkentése, újjászervezés és privatizáció. Az „éves nagy beavatkozásokat” nemcsak a központi kormányzat, hanem a helyi adminisztráció, a dekoncentrált szervek és a helyi önkormányzatok szintjén is megpróbálták véghezvinni. Az első „nagy operációk” az egyre inkább eladósodó holland központi költségvetés kiadásainak csökkentésére irányultak.

Ma már talán feledésbe merült, hogy a központi költségvetési kiadások finanszírozásának egy meglehetősen egészségtelen módja „a holland betegség” elnevezést kapta. Ez nem más, mint egyszeri bevételeknek (mint pl. a magyar 1800 DCS mobil telefontender koncessziós díjának) az évente folyamatosan jelentkező kiadásokra történő felhasználása. Azaz: a kiadásokat a folyamatos, rendszeres bevételek nem fedezték, és ezért egyszeri, például a Groningen mellett felfedezett gáz koncesszióba adásából származó bevételeket használtak fel a kiadások szinten tartására, hogy elhalasszák a költségvetési kiadások csökkentésének programját. Ezek azonban ahelyett, hogy megoldották volna, csak súlyosbították a bajt, így a 80-as évek elejétől az akkori kormányoknak eleinte korlátozott, majd egyre több területre terjedő költségcsökkentő és újraszervező programokat kellett elindítaniuk. Az első ilyen az 1980–81-ben végbement decentralizációs program volt. Ennek keretében 1981-től mégis igyekeztek bizonyos funkciókat átirányítani a központi költségvetési szervektől, illetve a minisztériumoktól az önkormányzatokhoz, illetve funkcionálisan szervezett ügynökségekhez, hogy ezáltal növeljék a hatékonyságot.

A soron következő, ötödik nagy operáció azt tűzte ki célul, hogy évente 2%-kal csökkenjen a kormányzati apparátus létszáma. Ezt fogyasztási alpműveletnek nevezték, amely fokozatosan, egy összességében hétéves periódus alatt, mintegy 25 000–35 000 közszolgálati állás megszüntetését jelentette. Ez végül is nem bizonyult soknak, de mégis bevezette a folyamatos létszámcsökkentés, továbbá az intenzitás- és hatékonyságnövelés követelményét a költségvetési szektor működésébe.

Ennek a fokozatosan előrehaladó, mintegy tíz éves reformnak az lett az eredménye, hogy idővel kialakult a félig kormányzati szervezetek és ügynökségek decentralizált hálózata. Így a korábbi néhány minisztérium mellett egy funkcionális neokorporatista intézményrendszer jött létre, és ezáltal megszűnt az egységes közszolgálati rendszer. A mintegy 800 félkormányzati szervezet az üzleti szektor szereplőihöz hasonló módon, önálló jogi személyként működik és többé-kevésbé képes az önálló menedzselésre, annak ellenére, hogy bevételei 50–70%-ban kormányzati forrásból táplálkoznak. A mikroszintű hatékonyság pedig jelentős mértékben javult.

A fokozatos reformok azzal a következménnyel is jártak, hogy megszűnt a különböző kiadási előirányzatok, illetve támogatások mély bontása, meghatározott feladatokhoz történő rendelése. Jelentős előrelépés következett be az értékelésben,

a különböző tevékenységek ellátási hatékonyságának a rendszerbe való beépítésében, és az ehhez kötött finanszírozási módok végiggondolásában. Így fokozatosan nőtt a költségvetési szektor „fogyasztó”-orientáltsága, tehát a korábbi szemlélettől eltérően, amikor ügyfél és hatóság állt szemben egymással, a 80-as évek reformjai fokozatosan azt eredményezték, hogy a szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgár (a vásárló, a fogyasztó) „hatalmi” helyzetbe került, amit az ombudsman intézményével, és a már említett költségvetési szektorral szembeni hatékonysági követelmények kialakításával segítettek elő. A decentralizáció a feladatokhoz igazodó hatékonysági követelménnyel együtt azt eredményezte, hogy a személyzeti politika is megváltozott, az egységes személyzetpolitika és előléptetési rendszer lényegében eltűnt. Ez annak ellenére igaz, hogy a közszolgálatban dolgozók továbbra is viszonylag jelentős védelmet élveznek. Mindazonáltal az előléptetés, valamint az ellátott funkciókhoz és a teljesítményhez kötődő bérezés jelentős rugalmasságot vitt a költségvetési szektor egészének a működésébe.

Stratégiai változások – a változás stratégiája

A költségvetési szektor átfogó, összehangolt reformja a 90-es évek talán egyik legfontosabb fejleménye volt a fejlett országok szinte mindegyikében. Jóllehet a 80-as évek végén, a 90-es évek elején meginduló változások, reformok bizonyos értelemben a 20–25 éve elkezdődött folyamat folytatását jelentették, a költségvetési szektor átalakításának jellege, retorikája és programjai azért mégis megváltoztak. Valamennyi vizsgált európai országban, de még a tengeren túli országokban is fontosnak tartották hangsúlyozni a költségvetési szektor rugalmasságának, hatékonyságának, alkalmazkodóképességének növelését, a teljesítmény fokozását, s ugyanakkor a költségvetési szektor terjedelmének, a költségvetési újraelosztás mértékének csökkentését is. A 90-es évek abban különböznek az eddig tárgyalt időszakoktól – a 70-es évek nagy korporációktól kölcsönzött módszereitől és a 80-as évek üzleti világot utánzó szimulációs kísérleteitől –, hogy egyfelől nyíltan vállalják az üzleti életben kialakult módszerek átvételét, másfelől a költségvetési szektor sajátosságainak fenntartását a viszonylag erőteljes költségfigyelésben és a teljesítménykövetelmények központi megfogalmazásában látják. Ennek lényege pedig egy költségvetési stratégiaváltás.

Az átfogó, költségvetési szektort érintő reformprogramok meghirdetésére szinte azonos időpontban került sor az európai és a tengeren túli országokban. A meghirdetés időpontja 1988–89 volt. A 80-as évek végére a költségvetési újraelosztás mértéke mindenütt elérte vagy meghaladta a GDP 50, sőt egyes országokban 55–65%-át, de a konjunktúraciklus végén, a recessziós időszakban apadni kezdtek a kiadásokat fedező források. Egyes országok ezt úgy igyekeztek „megoldani”, hogy egyszeri (privatizációs, koncessziós) bevételekből finanszírozták a folyamatos kiadásokat. Hamarosan azonban minden ország szembekerült azzal az új filozófiával, amely a költségvetési egyensúly felbomlását már nem adóemeléssel vagy a centralizáció növelésével, hanem épp ellenkezőleg, a költségvetési szektor haté-

konyságának növelésével és a költségvetési kiadások csökkentésével kívánta helyreállítani.

Ezért szinte mindenütt egyidejűleg hirdettek meg stratégiai célú, tehát nem csak egyes kiadások csökkentésére, vagy egyes alrendszernek tökéletesítésére vonatkozó, és nem csupán egy-egy költségvetési évre kiható programokat. A változások stratégiai jellege két tényezőtől állt: az egyik a változások mélysége, azaz hogy a költségvetési szektor működésének szinte valamennyi elemét és folyamatát új keretek közé akarták helyezni. A stratégiai jelleget másrészt a változtatások egyidejűsége jelentette, vagyis a költségvetési szektor egészét gondolták egyszerre átalakítani. A kormányzatok mindenütt egyre hosszabb időhorizontra kitekintő, az éves költségvetési tervekben túlnyúló stratégiai programot állítottak össze. Ezek ugyan csak fokozatos korrekciók során mennek át a gyakorlatba, mégis mintegy iránytű gyanánt szolgálnak, mivel az egyes kormányzatoknak kellemetlen és kényelmetlen, ha az elfogadott stratégiai változtatási iránytól eltérnek. Ez egyben azt is jelenti, hogy a rövid távú „tűzoltó jellegű” lépéseknek is illeszkedniük kell az elfogadott stratégiai változtatási programba, egy-egy kényszerintézkedés nem terelheti el a figyelmet a stratégiai változtatások irányáról és szükségességéről.

Magyarország számára a 90-es évtized költségvetési szektort átalakító változtatásaihoz való igazodás sorsdöntő jelentőségű az új évezred küszöbén, ugyanis e felgyorsuló stratégiai jellegű változtatások jelentős mértékben módosítják az állam és a kormányzat szerepét, és az állam szerepére vonatkozó felfogást. Az új helyzetben az eredményes kormányok egyre inkább kénytelenek az államok kompetitív piacán versenyképes, szolgáltató államot kialakító szervezetté válni (Davidson – Rees-Mogg 1997). Ez a gyökeres változás a 2000. év küszöbén lényegében azt jelenti, hogy az államok nem kellően hatékony, pazarló szervezetüket, működési rendjüket egyre kevésbé tudják elfogadtatni polgáraikkal a globalizáció körülményei közepette. Elsősorban azért, mert a polgárok és az üzleti szervezetek bevételeiket a nem kellő hatékonysággal működő államok területéről a hatékonyabb, és ezért adózási preferenciákkal kecsegtető államok területére menekítik, ugyanakkor igyekeznek a jobb minőségű szolgáltatások igénybevételét kikényszeríteni. Ha ilyeneket az adott állam nem követel meg szervezeteitől, akkor fokozatosan elszigeteli magát.

A 90-es évtizedben bekövetkezett változások közül tehát az egyik legfontosabb, hogy a költségvetési szektor szervezetei egyre inkább fogyasztóorientálttá és kínálatmeghatározottá válnak. Ennek következtében a költségvetési szektor egyes szervezeteinek működésében megnő az autonómia. Ez még az olyan, viszonylag merev költségvetési szektorral jellemezhető országokban is kialakul (legalábbis helyi szinten), mint amilyen Franciaország vagy Németország. Még inkább így van ez Svédország, Hollandia vagy Nagy-Britannia esetében.

Fontos változás az is, hogy a költségvetési szektor helyi szervezeteinek vezetői számára a *stratégiai tervezés és menedzsment* napi valóság, amelyet egyre kevésbé irányítanak központi utasítások és meghatározott, részletes nomenklatúrák. Ehelyett viszonylag szilárd, magas szintű jogszabályi rend, világos „policy”, egyre átfogóbb és részletezés nélküli költségvetési támogatási keretek és szigorú teljesítményori-

entált beszámoltatás az uralkodó. E keretek azonban lehetővé teszik a helyi szintű manőverezést és hatékonyságnövelést. Mindezek kihatnak a jogi környezet megerősítésére, *a költségvetési szektor egyes szereplőinek, szervezeteinek alkotmányos védelmére a felső szintű, nem törvénybe foglalt beavatkozásokkal szemben*, továbbá hatással vannak a személyzeti politikára is.

Ez az alapvetően minden országra jellemző irányzat két fő típusban látszik megvalósulni. Az egyikben a „policy” és a törvényekben leszögezett feladatok helyi megvalósítását alapvetően *szerződéses, teljesítményorientált és mellérendeltségi kapcsolatokban biztosítják*. A másikban a hagyományos, bürokratikus szerveződés a jellemző, amely elsősorban Németország, Ausztria és Svájc hagyományából következik. Itt a hangsúly a felső szinten részletesen meghatározott feladatok hatékony megvalósításán, *a pénzügyi kereteken, normatívákon és az előléptetési rendszeren*, illetve a bérrendszernek a teljesítmény hatékonyságát ösztönző elemein van. Ez a bürokratikus szervezési mód azonban helyi szinten már egyre kevésbé jellemző Németországra, ahol a modernizációra és a hálózatépítésre, illetve a nyitott rendszerben történő működésre utaló tendenciák szintén felgyorsultak; ugyanakkor mindez jellemző a föderális szintre és a nagy régiók működésére, bár itt is igyekeznek a menedzseri hatékonyságot teljesítményhez kötött ösztönző elemek révén fokozni.

A teljesítmény alapú megközelítés, amely Hollandiában 1992-ben került a parlament által jóváhagyásra, világosan meghatározza, hogy mik az elvárt teljesítmények, követelmények, továbbá, hogy ezeknek a követelményeknek a teljesítését hogyan lehet mérni. Ez a teljesítményorientáltság terjedőben van, megjelent az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és Svédországban, sőt – kísérleti szinten, a tartományok és a városok szintjén – Németországban és Ausztriában is.

A fogyasztó- és kínálatorientált, teljesítményfinanszírozást hangsúlyozó működési mechanizmus következménye a tervezési és a finanszírozási rendszer átalakulása. Bár e tekintetben meglehetősen nagy a változatosság a vizsgált országok között, négy közös jellegzetességet azért ki lehet emelni.

1. Minden országra jellemző, hogy nem csupán egy, hanem több évre előre, és egyre részletesebben és pontosabban tervezik meg a költségvetési kiadásokat, a pénzügyi programokat. Ezáltal a pénzügyi programok egyre inkább fenntarthatóvá válnak, és egyre kisebb a rendkívüli beavatkozás szükségessége.

2. A második közös jellegzetesség az, hogy a költségvetési tervek készítése során egyre kevésbé összpontosítanak az inputokra. Sokkal inkább igyekeznek a lehető legnagyobb pontossággal megtervezni az elvárt teljesítményt, az outputot, és ehhez szabni a lehetőség szerinti pénzügyi kereteket.

3. A harmadik fontos jellegzetesség, hogy a részletesen meghatározott központi előirányzat-gazdálkodásban normatívák helyett egyre inkább átfogó, aggregált pénzügyi támogatások jelennek meg, ami természetesen együtt jár pontos teljesítménykövetelmények megállapításával.

4. Végül, a stratégiai változtatások programjaiban rendszerint felmerül a kérdés, hogy egyáltalán szükségesek-e azok a szolgáltatások, amelyeket a költségvetési szektor magára vállal, illetve hogy a költségvetési szektornak kell-e vállalnia ezeket

a szolgáltatásokat. Következésképpen a stratégiai változtatások programjainak tervezésénél és a költségvetési finanszírozási keretek megállapításánál nem csupán a hosszabb időszak óta működő programok hatékonyságának a növelése és a felhasznált erőforrások csökkentése a cél. Az is fontos szempont lett, hogy egyáltalán megkérdőjelezhetővé váljanak az eddig hagyományosan költségvetésből finanszírozott programok, amelyek piaci alapra történő áthelyezése esetén részben források szabadulhatnak fel, részben pedig új munkalehetőségek teremthetők.

*

A fejlett országok költségvetési reformjainak folyamatában kialakultak olyan módszerek, amelyek felhasználhatók a magyar költségvetési szektor modernizálása és e szektor optimális kialakítása során. Az is világos ma már, hogy akkor leszünk összhangban a fejlett országok költségvetési reformjaival és költségvetés-készítési módszereivel, ha szakítunk a Magyarországon már hagyományosnak mondható „fokozatossággal” és helyett átfogó és stratégiai szemléletű, azaz hosszabb időszakon át azonos irányú és azonos intenzitású program megvalósítására teszünk kísérletet. A stratégiai szemléletmód az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt amúgy is szükséges és ez „megédesíthetné” azokat a terheket és nehézségeket, amelyekkel a költségvetési tervezés és a költségvetési működési rend átalakítása, azok szigorodása együtt jár. A kérdés az, hogy várható-e stratégiai elkötelezettség a költségvetési taktikázáshoz szokott magyarországi reformközegtől.

Költségvetési gyakorlat az OECD-tagországokban

Fenyővári Noémi – László Csaba

Bevezetés

Az elmúlt években a költségvetésért felelős bürokraták és politikusok a szokásos elméleti vitáknál is élesebben kerültek szembe azzal a kérdéssel, hogy a jelenlegi költségvetési gyakorlat megfelelően szolgálja-e a költségvetési politika céljait. Az EU-ban a maastrichti kritériumok teljesítése, egyes Európán kívüli tagországokban pedig a kiigazítási programok végrehajtása tette szükségessé, hogy a költségvetési gyakorlatot újragondolják.

Előtérbe került a fiskális transzparencia mint a tényleges elszámolás garanciája az adófizetők és a piacok felé. Egyre több kísérlet történt a teljesítmény, a hatékonyság mérésére és ezen eredmények költségvetési döntéshozatalban való hasznosítására. A tapasztalatok szerint a fiskális túlköltekezés elleni egyik leghatásosabb fegyver a kiadások nyilvánosságra hozatala, aminek viszont alapvető feltételei az átlátható költségvetési kimutatások. A nyilvánosság azonban semmit sem ér, ha az adatok áttekinthetetlenek, közgazdaságilag értelmezhetetlenek, vagy ha az osztályozási rendszerek gyakran és egymással nem összehasonlítható módon változnak.

A kiadási prioritások meghatározásához szükséges a múltbeli teljesítmények ismerete is. Ennek mérése számtalan esetben rendkívül nehéz, ennek ellenére bármilyen kezdetleges adat is már többletinformációt nyújthat a döntéshozatalhoz. Ezt a folyamatot kívánta segíteni az OECD, amikor igyekezett felmérni a tagországok költségvetési gyakorlatait. A felmérés 28 országra terjedt ki, beleértve Magyarországot is. Az adatok értékelésénél súlyozatlan átlagokat használtak, amit figyelembe kell venni az értékelésnél. Így például az eredményekben azonos súlyt képvisel az USA és Izland. A vizsgálat jellegéből adódóan a bonyolult kérdések esetében időnként maximum 4–5 változat közül kellett választani. Mindezek ellenére az eredmények tanulságosak lehetnek a magyar szakemberek számára is, ugyanis bizonyos tendenciák világosan kirajzolódnak a jövőt illetően.

Néhány területen már ma is fejlettebb gyakorlatot követünk a tagországok többségénél. Érzékelhetőek azonban a gyenge pontok is, azaz hogy hol lesz szükség további fejlesztésekre az elkövetkező években.

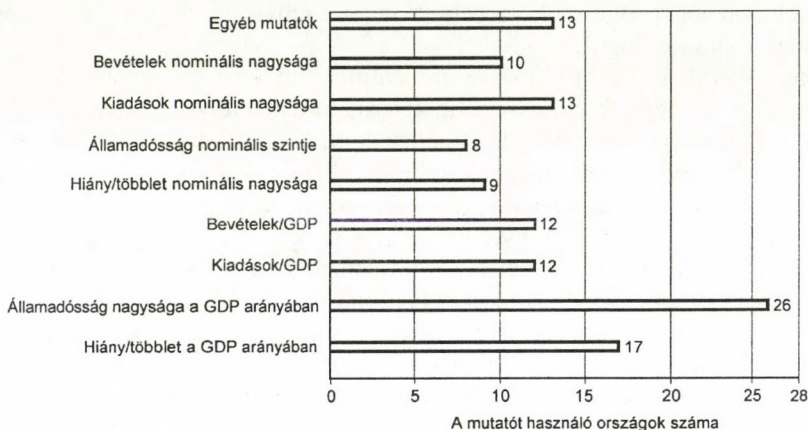
Középtávú költségvetés-politikai célok

Az államháztartás kiadásainak, alrendszerei finanszírozási igényeinek, pénzügyi egyensúlyának megtartása érdekében a tervezés folyamatában elengedhetetlen szempont a középtávú, azaz 3–5 éves kitekintés, amely lehetővé teszi a konjunktúra

és az üzleti ciklusok, a változó makrogazdasági feltételek nyomán követését, illetve az azokhoz való alkalmazkodást. Ennek megfelelően az OECD-tagországokban – annak ellenére, hogy törvényi előírásként csupán 14 országban jelenik meg ezen kötelezettség – hivatalosan bejelentették a kormány prioritásait tükröző középtávú költségvetés-politikai célokat mind makrogazdasági, mind költségvetési oldalról. Az utóbbiak vonatkozásában a többségben használt mutatók, nevezetesen:

- az államháztartás hiánya (egyres országok – például az USA – esetében többlet),
- az államadósság mértéke,
- a bevételek és a kiadások nagysága

a GDP arányában és nominálisan egyaránt meghatározottak. Emellett gyakran használt gazdasági mérőszámként tartják nyilván még a jövedelemcentralizáció mértékét és az újraelosztás arányát.



1. ábra. A középtávú költségvetés-politikai célok meghatározására alkalmazott mutatószámok

Mindezeket a nemzetközi összehasonlításban is jól alkalmazható adatokat a 28 ország több mint felében a kormány által az országgyűlés számára rendszeres gyakorisággal benyújtott jelentés tartalmazza, lehetőséget teremtve ezáltal az előterjesztett költségvetési stratégia parlamenti megvitatására.

Hazánkban a középtávú költségvetési tervezésnek az úgynevezett 1+2 éves gördülő tervezés felel meg, amely magában foglalja a hároméves kitekintést az összes előirányzatra, és az ezeket megalapozó makroparaméterekre. Egyre több esetben próbálkoznak itthon is egységes előrejelzési modellek alkalmazásával, de a sokparaméteres összefüggések következtében nehezen kezelhető, elsősorban ökonometriai modellek még további finomításra szorulnak. Nálunk külön gondot jelent a hosszú, egységes alapokon nyugvó idősorok hiánya. Lemaradásként könyvelhetjük el, hogy szemben a fejlett országok jelentős hányadával, ahol hivatalosan is készítenek összehasonlító elemzéseket a következő évi és a középtávú költ-

ségvetés-politikai célokat tartalmazó stratégiákra vonatkozóan, Magyarországon az ehhez hasonló tanulmányok elsősorban a szakmai döntéshozatal megalapozását célozzák, s így nem kerülnek sem parlamenti, sem közfórumok elé.

Költségvetési dokumentumok

A költségvetésről szóló dokumentumok információtartalmára vonatkozóan megfogalmazódtak bizonyos elvárások. Ezek a költségvetés prioritásainak figyelembevételével lehetővé teszik a várható hatások előrejelzését mind rövid, mind pedig középtávon. Ennek megfelelően általánosan elterjedt gyakorlat, hogy a transzparens költségvetés egyaránt tartalmazza és elemzi az alábbi területeket:

- a makrogazdasági pálya és az ehhez illeszkedő követelményszintű államháztartási pozíció előrejelzése,
- a bevételek prognózisa és kontrollja,
- a kiadások előirányzat-típusonkénti differenciált prognózisai (például támogatások, jóléti transzferek, intézményi kiadások, alrendszeri előrejelzések stb.),
- az adott és a várható év költségvetési, pénzügyi kockázatainak részletes bemutatása.

A szakértők véleménye megoszlik a tekintetben, hogy a fent említett információkat csak egy, avagy – segítve az átláthatóságot – több „kötet” tartalmazza. Így alakult ki az az OECD-országok több mint egyharmadában is alkalmazott eljárás, amely szerint a kormány irányelveit, a gazdaságra vonatkozó főbb mutatószámokat, az aggregált szintű tervezett kiadási és bevételi előirányzatokat, a részletes „fejezetekre” tagolt becsléseket, illetve a teljesítés ellenőrzését elkülönülten jelenítik meg. A vizsgált államok egynegyedében és hazánkban is a felosztás a minisztériumokat „lefedő” fejezetek szerint tagolódik, míg igen alacsony az arány a folyó évi ráfordítások és a tőkeberuházások alapján szétválasztott költségszerkezet alkalmazását illetően. (Itt kell megemlítenünk, hogy az irányelveket tartalmazó költségvetési dokumentum 1998-ig csupán az Országgyűlés számára készült tájékoztató célzattal, 1999-ben azonban a kormány gazdaságpolitikai programját tartalmazó előterjesztés elfogadásáról határozat született.)

Az éves költségvetés elkészítésén túl több országban került sor pótköltségvetés benyújtására. Ennek szükségessége elsősorban törvényi előírásokon alapul. Nálunk a kormány ezen kötelezettsége arra az esetre vonatkozik, ha év közben oly módon változnak a gazdasági és a költségvetési körülmények, hogy azok a központi költségvetés tervezett egyenlegét tartósan és jelentősen veszélyeztetik. A túlköltekezésen felül befolyásoló tényező lehet még a folyó fizetési mérleg esetleges túlzott hiánya, illetve az időszakot jellemző és a közeljövőben várható gazdasági folyamatok, konjunktúraciklusok alakulása is. Mint az OECD-felmérés is mutatja, évente 1–2 pótköltségvetés benyújtására az elmúlt időszakban 5–6 országban volt példa, elsősorban a megváltozott gazdasági körülmények (természeti katasztrófák, háború stb.) következtében csökkent bevételek és/vagy megnövekedett kiadások, esetleg az előző évről áthozott túlzott mértékű hiány eredményeként. Mindezeket figyelembe véve

komoly eredménynek számít, hogy Magyarországon – bár 1991 és 1995 között évente egyszer készült pótköltségvetés – 1996 óta nem került sor a kiadások olyan mértékű „túlszaladására”, amely póttintézkedések megtételét tette volna szükségessé.

Az említett dokumentumok elsősorban a döntéshozatalt érintik, másodsorban természetesen az állampolgárok tájékoztatását hivatottak szolgálni. A speciális közgazdasági elemzések, a gyakorta alkalmazott szakzsargon, illetve a törvényi normaszövegek értelmezése azonban magas előképzettséget igényel, így a lakosságnak szánt információátadásra ezek a dokumentumok nem igazán alkalmasak. E probléma megoldása végett az OECD szinte minden tagországában elterjedt az Internet költségvetési web-oldalának használata, amely – amellet, hogy az éves költségvetési törvényt is közzéteszi – tartalmazza a költségvetéssel kapcsolatos közérdekű és közérthető „frissített” információk nagy részét, megkönnyítve ezzel az egyébként körülményes hozzáférhetőséget.

A teljesítmény mérőszámai a költségvetésben

Mint már a bevezetőben is utaltunk rá, a megalapozott költségvetési döntéshozatal egyik feltétele, hogy a teljesítmény és a hatékonyság mérése megfelelő módon beilleszkedjék a költségvetési gyakorlatba. A hatékony mérés bevezetésének lassúsága azonban nem a politikusok és a szakemberek „konzervativizmusának” eredménye, hanem sokkal inkább annak a következménye, hogy a teljesítmény mérhetőségének területén az egyes kiadási fejezeteken belül is igen nagy különbségek tapasztalhatók. Példának okáért az egészségügyben bőségesen találkozhatunk olyan feladatokkal, amelyek hatékonyság alapján is kifejezhetők (operációk száma/nap, fogpótlások egy betegre jutó aránya stb.), míg az államigazgatásban – hacsak nem az óránként gyártott aktahalmaz magasságát vesszük alapul – nehezen megoldható az értékelhető és hasznos mutatók megalkotása. Mindezeket figyelembe véve a jövőben törekedni kell arra, hogy az érintett országok a hatékony elosztás megvalósulása érdekében építsék be költségvetési gyakorlatukba a teljesítményt mint tényezőt, illetve a megfelelő működést jelző mutatószámokat.

A teljesítmény mutatószámainak használata a költségvetési dokumentumokban

	Többségében	Néhányban	Nem	Összesen
Nem	11	2	1	14
Igen	6	2	2	10
Összesen	17	4	3	24

A fenti táblázat érdekes eredményeket mutat, miután az OECD-országok jelentős részében a főbb költségvetési dokumentumok tartalmazzak teljesítménymutatókat. Igaz, nagy részükben az elosztást nem határozzák meg, de több mint 14 ország esetében fontos szempontként kezelik a hatékony működést, s a tervezés során teljesítményhez kötött célokat állítanak fel követelményként, amelyeket a teljesítés

folyamán és után szigorúan ellenőriznek. További előrelépést jelentene, ha a költségvetési tervezés folyamatában mindez törvényi jogszabályokon alapulna, s az előirányzott költségvetések megállapítása során kötelező jelleggel kellene figyelembe venni az eredményeket. Sajnálatosan ezen a téren hazánkban némi elmaradás mutatkozik, bár néhány területen használatosak az említett mutatók (az egészségügy esetében például a fogorvosok és az OEP (Országos Egészségbiztosítási Pénztár) közötti pontrendszeren alapuló teljesítmény-elszámolás van). Ezek azonban a költségvetés fejezeteinek többségében nem képezik a tervezés folyamatának szerves részét. Mindezek mellett várhatóan a nemzetközi gyakorlatban is fokozatosan teret hódítanak a teljesítményt megjelenítő adatok, így célszerű lenne számunkra is ezen gyakorlat gyors adaptációja és alkalmazása.

A teljesített és az előirányzott kiadások kapcsolata

A fejlett országok stabil és megbízható költségvetésének alapja a több éves intervallumot átfogó, vissza- és előretekintő elemzéseken alapuló költségvetési tervezés. Ehhez azonban az szükséges, hogy minimum 5 évre vonatkozóan meglegyenek a bevételi és kiadási adatsorok. Az adott évre vonatkozó költségvetési dokumentumban részletes táblázatok mutatják, úgy összesített, mint fejezeti szinten a már teljesített, a folyó évi, illetve a főbb várható kiadási tételek nagyságát. A kiadások 3–4 éves összehasonlítására nincsenek egyértelmű törvényi előírások, de a fiskális helyzet „tisztánlátása” végett elengedhetetlen szerepet töltenek be a tervezésben, továbbá a teljesítmény mérhetőségének és az előrejelzések pontosságának ellenőrzési folyamatában.

Ennek ellenére az OECD-értékelés szerint az érintett országok némiképp nagyobb hangsúlyt helyeznek a már tényszerű kiadási adatokra (közel 23 országban tartalmaznak a költségvetés táblarendszerei előző évi adatokat), mint a középtávú (3–5 éves) prognózisok által becsült értékekre, amelyek főleg aggregált szinten jelentkeznek. A tervezett következő évi kiadások és az aktuális év költségei közötti, mind minisztériumi, mind intézményi szintű, ex-post összehasonlító elemzések iránti igény alapján 13 országban feltételezhető ezek rendszeres alkalmazása.

Az említett körtől valamelyest eltér a hazai gyakorlat, miután az 1992. évi XXXVIII., az államháztartásról szóló törvény (továbbiakban ÁHT) ide vonatkozó paragrafusainak megfelelően a költségvetés a tervezett évet megelőző két esztendő adatait, az érintett év várható mérlegét és a következő két év prognózisait egyaránt tartalmazza. Igaz ugyan, hogy az esetek többségében – mint ahogy a későbbiekben erről még szó esik – az előre jelzett értékek további, folyamatos korrekciókra szorulnak, alkalmazkodva a politikai ciklusok által megváltozott gazdasági prioritásokhoz.

Éven belüli költségvetési jelentések

A főbb, éves költségvetési dokumentumokon túl sor kerül havi, negyedéves és fél-éves elemzéseket, prognózisokat tartalmazó információk nyilvánosságra hozatalára is, amelyek lebontva a gazdaság minden területére, részletes jelentést adnak az egyes politikai-gazdasági döntések várható következményeiről, továbbá az évközi folyamatok alakulásáról. Többnyire és elsősorban a „havi monitoringok” töltik be ezt a szerepet, de több országban – köztük nálunk is – az adott jogszabályban előírtaknak megfelelően féléves helyzetelemzést kell készíteni az államháztartás helyzetéről. A vizsgálat alapján megoszlanak a válaszok az információk részletezettségét illetően. Megközelítőleg 23 ország készít aggregált szintű, és 15 ország ezen belül fejezeti szintű prezentációkat is, de az ilyen előterjesztésekben szereplő adatokat általában nem auditálják.

Magyarországon hivatalos sajtótájékoztatókon ismertetik a havi jelentéseket az államháztartás és alrendszerének helyzetéről és a pénzügyi tendenciákról, s a pénzügyminiszternek minden év július 31-éig beszámolót kell készítenie a kormány részére az I. félévi gazdasági folyamatokról. E hivatalosan előírt kötelezettségek mellett a kormány aktív munkájának köszönhetően az átlagosnál sűrűbben kerül sor „házon belüli”, nem kifejezetten publikus anyagok előterjesztésére is, amelyek az egyes időszakok speciális kormánydöntéseinek várható eredményeit taglalják.

Választás előtti jelentések

Az elmúlt években Új-Zélandon honosodott meg elsőként az a gyakorlat, hogy a választások előtt a közigazgatásnak jelentést kell készítenie az államháztartás állapotáról. Ebben részletesen elemezni kell az államháztartás helyzetét és az ismert politikai döntéseknek a későbbi évekre vonatkozó pénzügyi következményeit. Az előírások szerint a pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkárának kell aláírásával hitelesítenie a jelentés objektivitását, míg a pénzügyminiszter feladata, hogy igazolja, minden olyan politikai döntésről tájékoztatta az apparátust, amelynek a későbbi évekre pénzügyi kihatása lehet.

Egy ilyen objektív jelentés a választások előtt segít a választóknak eligazodni a különböző pártok választási ígéretei között. A választások után pedig, hatalomváltás esetén, könnyebben lehet megítélni, hogy ki milyen örökséget hagyott maga után. Nálunk az 1990 óta lezajlott három általános választás után mind országos, mind helyi szinten a választók számára áttekinthetetlen és módszertanilag értelmezhetetlen vita folyt arról, hogy milyen pénzügyi helyzetben veszi át a kormány, illetve az új polgármester a „kormányrudat”. Megfelelő módszertanon alapuló elemzések hiányában azonban ezek legtöbbször csak parttalan és meddő politikai vitákhoz vezettek.

A szakemberek általában lelkesen támogatják a választás előtti jelentések elkészítését. Ennek ellenére az OECD-tagországok kevesebb mint egyötödénél létezik csupán ilyen jelentés, és mindössze három tagországban kötelezi erre törvény az

érintetteket. Több ország esetében azonban komolyan készülnek arra, hogy kötelezővé tegyék az ilyen típusú jelentések elkészítését. A jelentések lehető legnagyobb objektivitásának érdekében a jelentés elkészítéséért mindenhol a köztisztviselők a felelősek. Ez persze feltételez egy stabil, a politikai változásoktól kevésbé függő közigazgatást, amelynek objektivitása nehezen megkérdőjelezhető.

Magyarország azon kevesek közé tartozik, ahol törvény teszi kötelezővé ilyen jelentés készítését. Ezt az előírást azonban az ÁHT 1998. decemberi módosítása tartalmazza, ezért a „puding próbája” nagy valószínűséggel csak 2002-ben, a következő általános választásokat megelőzően lesz. Nálunk a helyzet még annyiban is sajátos, hogy az egész államháztartás helyzetén túlmenően az egyes minisztériumok, sőt a helyi önkormányzatok helyzetéről is jelentést kell készíteni az adott helyen legmagasabb beosztású közigazgatási vezetőnek. Ma már a költségvetési politika egészét számtalan kutatóintézet és piaci szereplő elemzi rendszeresen a nyilvánosság előtt, de a helyi önkormányzatoknál különösen nagy hiány van áttekinthető információból. A törvény csak a kereteket tartalmazza, így a későbbiekben hasznos lenne egy módszertani útmutató jogi rögzítése, hogy az ilyen jelentések egységes elvek alapján és összehasonlítható módon készülhessenek.

Az előrejelzések pontossága

A piacgazdaságokban, ahol az állam szerepe fokozatosan szűkül, a gazdaságpolitika sikerességének egyik feltétele a megalapozott költségvetés, amely elsősorban a felhasznált előrejelzések pontosságától függ. Még a legfejlettebb országokban is, ahol esetenként 50 éves idősorokra is támaszkodhatnak az elemzők, gyakran alakulnak ki viták a kormány előrejelzéseinek megbízhatóságáról. Köteteket töltenek meg azok az elemzések, amelyek utólag próbálják feltárni a tények ismeretében, hogy az eredeti előrejelzések miért tértek el a tényektől, illetve van-e hajlama az egyes kormányoknak tendenciózusan eltérni a reálishan előre jelezhető folyamatoktól.

A kormány előrejelzései önmagukban is befolyásolhatják a piaci szereplők viselkedését és mint ilyenek kihathatnak a későbbi folyamatokra. Emiatt természetesen felmerülhet a lehetőség, hogy az előrejelzések megfelelő manipulálásával befolyásolják a piacok viselkedését. Ez azonban komoly veszélyekkel járhat. Ha a piac felismeri, hogy a kormány rendszeresen és tendenciózusan egy irányba „téved”, akkor a későbbiekben már bekalkulálja döntéseibe ezt a tényezőt is, és ez egy elvileg megalapozott előrejelzést is romba dönthet általa, hogy a piaci szereplők viselkedésükben „önbeteljesítő” módon térnek el a hivatalos előrejelzésektől.

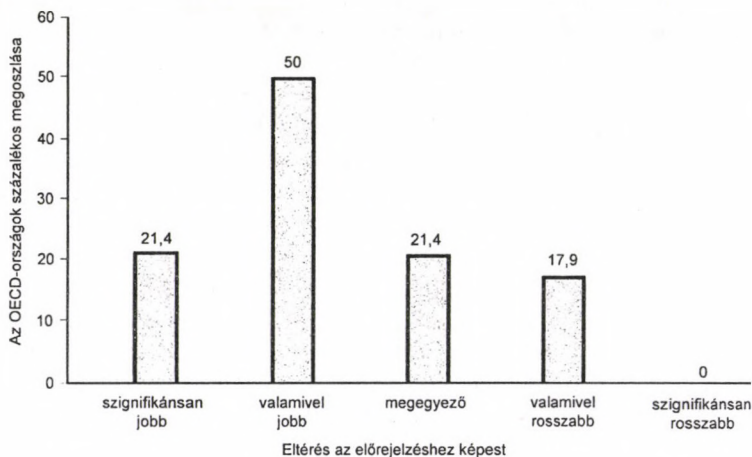
Az OECD-vizsgálat eredményeit e téren még a szakásznál is nagyobb fenntartással kell kezelni, hiszen az értékelőknek saját magukat kellett minősíteniük. Mindössze a tagországok kevesebb mint egyötöde jellemezte saját előrejelzéseit úgy, hogy azoktól a későbbi tények negatív irányba tértek el. A többség szerint a gazdaság jobban fejlődött, mint ahogyan az az eredeti, hivatalos előrejelzésekben szerepelt.

Az 1995 és 1998 közötti időszakra vonatkozóan ez Magyarország esetében is tényszerűen bizonyítható, de a szakmai közvélemény továbbra is erősen szkeptikus

a kormányzati előrejelzések pontosságát illetően. Nálunk egy további ellenőrzési lehetőség is beépült az előrejelzések megalapozottságának biztosítására. Az OECD-országok többségétől eltérően a költségvetési tervezeteket egy független szervezetnek, az Állami Számvevőszéknek is minősítenie kell. A különböző kutatóintézetek és más elemző műhelyek e tekintetben mindenhol komoly külső kontrollt jelentenek a kormány felett.

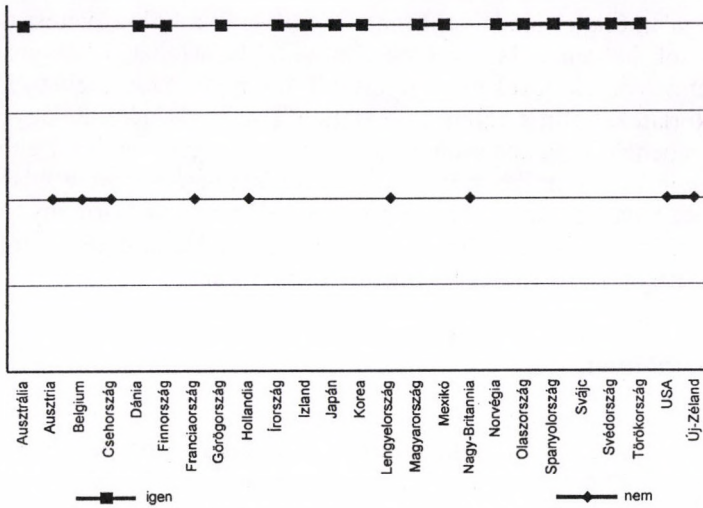
Hosszú távú előrejelzések

Az egész államháztartásra kiterjedő hosszú távú (10–40 éves) előrejelzések publikálásának gyakorlata mindössze négy országban alakult ki. Az esetek többségében valószínűleg nem is készülnek modellek ilyen hosszú távra, amit részben a költségvetési modellek ilyen távon meglévő óriási bizonytalansága, részben az igények hiánya magyaráz. A politikai ciklusokon túlnyúló modellek megkerülhetetlen problémája, hogy nehéz felbecsülni a politikai változások után kialakuló új prioritásokat a költségvetési politikában. A mindenkori kormánynak emellett éppen a költségvetési politikában van a legnagyobb mozgásteret a gazdasági folyamatok befolyásolására (2.–3. ábra). Az adó- és kiadáscsökkentésekkel és -növelésekkel rövid távon is befolyásolni lehet – előre nem jelezhető módon – a költségvetés alakulását.



2. ábra. A gazdasági előrejelzések és a tényadatok összehasonlítása

A tagországok többségében készítene és publikálnak hosszú távú számításokat a nyugdíjrendszerekről (21 tagország). Azokban az országokban, ahol nagy nyugdíjrendszerek működnek a közsférában dolgozók számára, ott a publikálási kötelezettség ezekre is kiterjed. A nyugdíj tipikusan az a terület, ahol az egyes változások



3. ábra. Független gazdasági előrejelzések használata a költségvetési gyakorlatban

hatásai gyakran csak évtizedek múltán jelentkeznek. Az ilyen számítások publikálásának kötelezettsége ezért minden politikai döntést azonnal szembeállít a következményeivel, és csökkenti a rövid távú politikai előnyök érdekében a későbbi generációk terhére történő osztogatásra való hajlamot. A nyugdíjreform után nálunk is törvényi előírássá vált, hogy a nyugdíjrendszerre vonatkozóan 50 éves előrejelzéseket kell a költségvetéshez csatolni.

Garanciák és egyéb feltételes kötelezettségek

Egy adott költségvetési politika fenntarthatósága nem ítéhető meg reálisan a hosszú távú feltételes kötelezettségvállalások nagyságrendjének és a beváltások valószínűségének ismerete nélkül. Például, az exportüzletek kapcsán vállalt állami garanciák nem rontják az adott év költségvetési helyzetét, de a későbbi években váratlan költségvetési kiadásokat eredményezhetnek, ha a garanciák beváltásra kerülnek. Az elmúlt évtizedek rossz tapasztalatai vezettek oda, hogy a tagországok túlnyomó többségében a költségvetési dokumentumokhoz csatolni kell ezeket az adatokat is.

A feltételes kötelezettségvállalásoknak különböző formái ismertek a garanciáktól a függőben lévő peres ügyeken át a környezetvédelmi kockázatok elhárításának nem ismert költségeiig. Igen nehéz minősíteni az egyes határeseteket és számszerűsíteni azok beváltásának valószínűségét. Számítalan olyan implicit garanciát is vállal az állam, amelyek előzetes felbecsülése alig lehetséges. Ezért a jelentéstételi kötelezettség csupán a jogilag viszonylag könnyen értelmezhető garanciákra terjed ki a legtöbb országban és nálunk is.

Ezeket a jelentéseket általában évente publikálják a költségvetési dokumentumokban és sok helyen külső szervezet is auditálja azokat. Magyarországon az Állami Számvevőszék tevékenysége erre is kiterjed. Az esetek többségében a parlament korlátokat állít a vállalható garanciák mennyiségére, de egyes helyeken ez a jogkör a pénzügyminisztériumot illeti meg. A magyar rendszer ebben a tekintetben az egyik legszigorúbb, mivel az összes vállalható garancia felső határát az Országgyűlés határozza meg, míg az egyedi döntések a kormány hatáskörébe tartoznak. Az is természetes, hogy a beváltások valószínűségét is folyamatosan minősíteni kell, mint bármelyik kereskedelmi banknál.

Adókedvezmények

A hagyományos költségvetési megközelítés csak a bevételekre és a kiadásokra koncentrált. Az elmúlt évtizedekben azonban kialakult a bevételek beszedésének elengedésével járó közvetett támogatások gyakorlata. Az adókedvezmények hatása a költségvetés helyzetére teljes mértékben megegyezik a normál kiadásokéval. Az elmaradt bevételek azonban érzékelhetően kevésbé zavarják a költségvetési döntéshozókat és a közvéleményt, mint a hiányt átlátható módon és közvetlenül növelő kiadások. A tisztánlátás érdekében ezért az OECD-tagországok többsége a költségvetési dokumentumokban évente elszámol a parlament felé az adókedvezményekről is. Az esetek jó részében ez a gyakorlat nem is alapul jogi előírás. Magyarországon az ÁHT rendelkezik arról, hogy a kormány köteles elszámolni az adókedvezményekkel.

Összefoglaló

Az OECD-tagországok költségvetési gyakorlatát röviden áttekintve megállapítható, hogy Magyarország költségvetési rendszere az 1990-es évtizedben végrehajtott jogi, intézményi és módszertani fejlesztések eredményeképpen nem marad el az OECD-tagországok többségétől. A közép- és hosszú távú tervezés, vagy a választások előtti jelentések bevezetése olyan elemeknek bizonyultak, amelyek a legfejlettebb OECD-tagországok gyakorlatával összehasonlítva is megállják a helyüket.

Emellett azonban egyes területeken elmaradások is tapasztalhatók. Gondot jelent például, hogy az előrejelző modellek színvonala és a felhasznált idősorok minősége megnehezíti a gazdaságpolitikai tervezés megalapozását. A hosszú idősorok hiányának részben történeti okai vannak. Az elkövetkező években, az EU-csatlakozásra való felkészülés során különösen fontos lesz, hogy megalapozott számításokon nyugodjanak a költségvetés-politikai döntések. A másik kritikus terület a teljesítménymutatók használata és alkalmazása a költségvetési döntéshozatalban. Itt részben módszertani fejlesztésekre van szükség, részben pedig az informatikai feltételeket kell megteremteni. Természetesen nagy óvatosságra van szükség, mert például az egészségügyben alkalmazott teljesítményfinanszírozás időnként kifejezetten

erősíti a pazarlásra való hajlamot. Nem szabad a teljesítménymutatókat kritika nélkül, sematikusán alkalmazni.

Végül meg kell említeni, hogy mostanáig hiányzott a költségvetési dokumentumokból a funkcionális megközelítés, vagyis nem lehetett megállapítani, hogy az állam mennyit költ például oktatásra vagy közbiztonságra. A módszertani fejlesztések következtében azonban jó esély van arra, hogy a 2000-es költségvetésben a politikai döntéshozóknak már sikerül ezeket az információkat bemutatni.



Az átláthatóság érvényesülése a magyar államháztartásban

P. Kiss Gábor

Átláthatóság (vagy idegen szóval transzparencia) alatt a közvélemény felé megnyilvánuló legszélesebb értelemben vett nyitottságot értjük. Ez egy olyan, mindenki által elérhető információs bázist feltételez, amely nemzetközi összehasonlításokat is lehetővé téve, megbízhatóan és időben közli a fiskális (az államháztartásra vonatkozó) információkat. Optimális esetben a jogi szabályozás önmagában is biztosítja a transzparencia érvényesülését. Az egyes országokban alkalmazott jogi megoldások azonban eltérőek, ezért az összehasonlíthatóságot a nemzetközi statisztikai normák alapján végzett számítások biztosíthatják. Így korrigálhatók a szabályozás transzparenciát csorbító hiányosságai. A statisztikai mutatók azonban csak meghatározott feltételek érvényesülése esetén tükrözik megbízhatóan a valóságot, így szükséges lehet azokat közgazdasági jelzőszámokkal is kiegészíteni. A tisztánlátás ugyanis igényelheti a gazdasági ciklus vagy az infláció ingadozása miatti hatások kiszűrését éppúgy, mint a rendszeres és rendkívüli bevételek és kiadások közötti különbségtételt. A továbbiakban a transzparencia első kettő: azaz jogi és statisztikai szintjét vizsgáljuk meg részletesebben, a magyarországi vonatkozásokra összpontosítva.

A transzparenciát előmozdító tényezők

Nem nehéz belátni, hogy mindenkinek érdekében áll az információs bázis létrehozásához szükséges objektív feltételek megteremtése. Ennek hiányában ugyanis a döntéshozók nem képesek megalapozni a fiskális politikát, és nem reagálhatnak időben arra, ha évközben a folyamatok a tervezettől eltérően alakulnak.

A fiskális transzparencia szubjektív akadályainak lebontása a gazdaság szereplői, az adófizetők és a hitelezők számára egyaránt elengedhetetlen ahhoz, hogy pontosan lássák a megtermelt nemzeti jövedelemnek körülbelül a felét központosító és elköltő kormányzat szándékait, nyomon követhessék a célok megvalósulását, következményeit és a fiskális folyamatok esetleges eltérését a tervezetthez képest. A szavazók így reálisan értékelhetik az állami kiadásokból fakadó hasznot és szembesülnek az adózásnak mind jelenbeli, mind jövőbeli költségével. A transzparencia a fiskális politika fenntarthatóságához is hozzájárulhat, hiszen az a fenntarthatatlan fiskális politikát folytató politikusok számára nagyobb kockázatot teremt. A nyilvánosság az állami kiadások hatékonyságát is növeli (pl. a közbeszerzésben).

A transzparencia elméletileg könnyen belátható előnyei azonban nehezen számszerűsíthetők, mivel a gazdasági és a fiskális eredményességet még sok más tényező is befolyásolja. Ugyanakkor a transzparencia és a fiskális fegyelem között empirikusan igazolható kapcsolatot találtak (Kopits – Craig 1998). A nem transzparens fiskális gyakorlatnak komoly torzító, destabilizáló hatása van, ami negatívan érinti a gazdasági és a fiskális teljesítményt. Ez a negatív hatás azonban gyakran késleltetve jelentkezik, s többek között ezért is nehéz kimutatni. (Például a kvázifiskális támogatásoknak, a fedezetlen garanciavállalásoknak és a halasztott fizetéseknek a hatása időeltolódással jelentkezik, és a piac számára is csak ekkor válik érzékelhetővé, így a kockázati prémium emelkedése is késve következik be.)

A transzparencia útjában álló akadályok

A nemzetközi fiskális gyakorlatban a transzparencia sehol sem jut maradéktalanul érvényre. Érvényesülése országonként jelentős mértékben szóródik. Magyarországon az általános tendenciáknak megfelelően javult a transzparencia. A folyamat gyorsaságára jellemző, hogy e téren ma már félúton tartunk az átalakuló és a fejlett piacgazdaságok között. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a hatékonyságra gyakorolt kedvező hatása ellenére miért nincs még a fejlett piacgazdaságokban sem teljes mértékű fiskális transzparencia.

Elsőként az információs bázis elégtelensége merül fel mint magyarázat. Ennek okai a tárgyi vagy a személyi feltételek hiánya, illetve módszertani hiányosságok lehetnek. Szubjektív akadályok akkor jelentkeznek, amikor az objektív nehézségeket leküzdve a döntéshozó már rendelkezik fiskális információkkal. Ezeket ugyanis a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé kellene tenni. A nyilvánosságot kizáró gyakorlat megváltoztatása viszont a Nemzetközi Valutaalap (IMF – International Monetary Fund) tapasztalatai szerint hasonló nagyságrendű költséggel járhat, mint az objektív feltételek megteremtéséhez szükséges közvetlen költségek. A fiskális intézkedések (pl. adóemelések) idő előtti bejelentése ugyanis csökkentheti az elérni kívánt hatást, és egyeseket egyszeri, véletlenszerű előnyhöz juttathat. Ezt azonban nemcsak a transzparencia korlátozásával lehet elkerülni, hanem a fiskális politika folytonosabb, finomabb hangolásával is. Minél nagyobb ugyanis a tervezett változtatás mértéke, annál nagyobb előnyökre lehet szert tenni például a vásárlások előrehozatalával vagy elhalasztásával. Ilyen szempontból tehát nem mindegy, hogy a terveket mennyivel az életbelépésük előtt hozzák nyilvánosságra.

A transzparencia szubjektív korlátainak problémájára kétféle elméleti válasz adható (Alesina – Perotti 1996). A „fiskális illúzió” elmélete szerint a szavazók túlértékelik az állami kiadásokból fakadó hasznot, és alulbecsülik az adózás költségét. A transzparencia hiánya növeli ezt a torzítást és a politikusokat kevésbé készíti felelősségteljes fiskális politika folytatására.

A második magyarázat nem az irracionalitás feltételezéséből indul ki, hanem arra az úgynevezett „stratégiai előnyre” hívja fel a figyelmet, amelyre a nyilvánosság korlátozásával a fiskális politika döntéshozói tesznek szert a piac racionális, de

alulinformált szereplőivel szemben. A gyakorlatban a „stratégiai előny” megszerzésének számos formája van. A teljesség igénye nélkül felsorolunk néhányat azokból a megoldásokból, amelyekkel a szavazók helyzetértékelése manipulálható.

1. „Kreatív módon” bizonyos (hiánynövelő) tételeket az államháztartáson kívüli szervezetek kimutatásaiba át lehet csoportosítani.

2. A költségvetési tervezés stratégiai felhasználásával illúzió kelthető. Amennyiben az éves költségvetési tervezés kiindulópontját az előző évi bázis jelenti, akkor az *inflációs értékvesztés* révén nominálisan változatlan, vagy növekvő előirányzatok mellett is csökkenthető az újraelosztás mértéke. Ennek az az időleges hatása, hogy az adófizetőket megnyugtatja, ám közben nem nagyon érzékelik a kiadások (juttatások) reálértékének csökkenését.

3. A túlzottan optimista makrogazdasági változókra épített költségvetés is félrevezető lehet. A tervezettnél magasabb hiány miatt a felelősség a makrogazdasági folyamatok nem várt alakulására hárítható.

4. A tervezett fiskális intézkedések hatását illetően túlzottan optimista tervek elfedhetik a kiigazítás szükségességét.

*

Nézzük meg ezek után a fiskális kérdések jogi szabályozásának kérdéseit.

Az intézmények és a funkciók

Az államháztartás intézményi struktúrájának összhangban kell lennie az állami feladatokkal, világosan szét kell választania a közszférát és a magánszférát és el kell kerülnie, hogy fiskális feladatokat lássanak el az államháztartás intézményrendszerén kívül. Szükség van az állami funkciók meghatározására ahhoz, hogy az államháztartás a tényleges feladataira összpontosíthasson. Léteznek egyértelműen állami feladatok (mint pl. a védelem, a köz- és a jogrend fenntartása, a közigazgatás, a közegészségügy, az alapfokú oktatás stb.). Más területeken, ahol a magán- és az állami szektor egymás mellett működhet, az államháztartási reform feladata konkrétan meghatározni, hogy meddig terjedjen az állami felelősség (pl. szociális gondoskodás, oktatás, egészségügy, közművek).

Magyarországon az állam szerepének tisztázása csak általános jelleggel történt meg. Az állami közfeladatokat nemcsak állami intézmények, hanem közalapítványok és közhasznú társaságok is elláthatják. Az állam ezen túlmenően szerepet vállal egyéb közhasznú, közös társadalmi szükségletet profitlel nélkül kielégítő tevékenységek támogatásában is.

Nemzetközi tendencia, hogy állami szerepek részben átkerülnek a piaci körbe. Az állam egyre inkább a piaci működés segítőjének a szerepét látja el. Ez a folyamat megfigyelhető a privatizációban, vagy a szabályozási korlátozások feloldásában is (pl. a kereskedelem, a hitelezés, a kamat, az árak terén). Hazánk esetében ezekre nagyrészt már sor került.

Az azonban furcsa megoldás, hogy jogi értelemben az ÁPV Rt. (ÁV Rt.) nem az államháztartás része, annak ellenére, hogy nem a saját vagyonát értékesíti. A gazdasági szférában is tartósan fennmaradt az állami szerepvállalás például olyan stratégiaiainak ítélt területeken, mint a vasút, ahol elkülönült a gazdálkodói illetve az alapszolgáltatói tevékenység, illetve az ahhoz rendelhető vagyon.

Az államháztartás alrendszerei közötti munkamegosztás

Magyarországon bonyolult, decentralizált fiskális rendszer működik. A nagyobb adókat a központi költségvetés szedi be, és abból transzfereket folyósít az önállóságot élvező helyi önkormányzatok és költségvetési intézmények felé, ám ezen szervek kiadásainak kontrollja nem valósult meg a kiadások megfelelő ellenőrzésének hiánya és számottevő saját bevételeik miatt. A kincstári rendszer bevezetése mérföldkő volt a kontroll és a transzparencia növelése terén, és előrelépés történt a jelentős függetlenséggel bíró társadalombiztosítás (TB) pénzügyeinek ellenőrzésében is.

Az államháztartás különböző szintjei között pontosan el kell határolni a feladatokat, a hozzájuk kapcsolódó felelősségvállalást és a bevételi forrásokat. Az alrendszerek között megosztásra kerülő bevételeknél (pl. a személyi jövedelemadó – SZJA) célszerű lenne rögzíteni a megosztás módját, hogy az végre ne képezze az évente ismétlődő költségvetési alku tárgyát. Lényeges a költségvetés és a társadalombiztosítás közötti pontos feladatmegosztás is, ami esetünkben nem történt meg teljes mértékben. A lakosság egy része ugyanis mentesül a TB-járulék fizetése alól, miközben szolgáltatások igénybevételére jogosult (nyugdíj, egészségügy).

Eljárási szabályok a költségvetésben

A transzparencia azt kívánja, hogy már a fiskális célokat és a többéves stratégiai kitekintést tartalmazó első költségvetési változat nyilvánosságra kerüljön a megfelelő részletességű adatokkal és a makrogazdasági feltételezésekkel együtt. A transzparens gazdaságpolitikai program, a független szakértők által ellenőrizhető makrogazdasági előrejelzések mérsékelhetik annak a lehetőségét, hogy túlzottan optimista feltételekre épüljön a költségvetés.

Magyarországon gyakran érvényesült nem transzparens, „stratégiai előny” szerzésére irányuló gyakorlat. Számos példa van az állami kiadásoknak az államháztartáson kívülre történő átcsoportosítására. Jelentkezett például az inflációs értékvesztés eszközének felhasználása az 1995–96. évi nem várt infláció esetében, és ez összefüggött a túlzottan optimista makrogazdasági tervezéssel is. A tervezett intézkedésektől várt túlzott eredmény módszere pedig akkor jelent meg, amikor a közterhek beszedésének javulását megfelelő eszközök biztosítása nélkül várták, illetve anélkül feltételezték a költségvetési intézmények takarékoságát, hogy a

forrásaikat megfelelően szabályozták volna (a tervhez képest állandóan bevételi többletek jelentkeztek).

A költségvetés benyújtása után a törvényhozásban a költségvetési főösszeg meghatározásáról, és azon belül a területenkénti elosztásról folyó vitáknak szintén nyilvánosnak kell lenniük. Teljesítettük azt a lényeges követelményt, hogy egyetlen dokumentum tartalmazza a költségvetést és az összes elkülönített alapot, továbbá a kormányzat kölcsön- és garancianyújtásait. Az éves költségvetési számokat ugyanakkor összehasonlítható szerkezetben ki kellene egészíteni a korábbi évek tényszámaival, és a már létező kötelezettségvállalásokat el kellene különíteni a javasolt új vállalásoktól (többnyire csak keretszámok szerepelnek). A benyújtott költségvetési anyagok és a zárszámadások közös problémája, hogy tartalomjegyzék hiányában szinte áttekinthetetlenek, az indoklás és a háttérszámítások csak korlátozott körben nyilvánosak (a közlönyben már nem jelennek meg), és a táblák szerkezete gyakran változik egyik évről a másikra.

Az államháztartás kiadásain belül és a GDP-hez mérten is jelentős részt képviselnek a helyi önkormányzatok kiadásai. Az önkormányzatok önállósága következtében a benyújtott költségvetési törvénytervezetben szereplő – a forrás- és béroldalról részben meghatározott – összesített előirányzatuk csak terv, a tényleges költségvetés később, az egyes önkormányzatok szintjén készül el. Ezek összegzése nem kerül nyilvánosságra.

Mind a nyilvánosságot, mind a törvényhozást rendszeresen tájékoztatni kell a költségvetés végrehajtásáról, feltüntetve a tényszámok eltérését a tervezettől. A végrehajtás során rendelkezni kell bizonyos rugalmassággal, tartalékkal, vagy a pótköltségvetés készítésének lehetőségével. Ugyanakkor a transzparencia ellen hat a „túlzott rugalmasság”, például az előirányzatok fejezetek közötti átcsoportosításának, vagy a maradványok évek közötti görgetésének a gyakorlata. Ilyenkor a tényszámok jelentősen eltérhetnek az előirányzatoktól. Valójában a végrehajtás szakaszában a pótköltségvetésnek pusztán a lehetősége is csökkenti a fiskális fegyelmet, sőt már a korábbi szakaszokban is megváltoztathatja a szereplők érdekelttségét, mivel csökkenti a költségvetés elkötelezettségének fokát.

Magyarországon a költségvetés végrehajtása rugalmasan történik, kormányhatalmokban van az előre nem látott kiadások és az elmaradó bevételek fedezetére szolgáló tartalék felosztása, a fejezetek közötti átcsoportosítás lehetősége, valamint a döntés az előző évi maradványokról. Mindez azonban a transzparencia érvényesülése ellenében hat, éppen úgy, mint az évközi pótköltségvetési törvények, intézkedések gyakorlata. A kincstári rendszer bevezetésével ugyan nőtt a költségvetés végrehajtása felett gyakorolt kontroll, de azért maradtak még problémák. Az egyik a nyílt végű, normatívákhoz kapcsolódó kiadási előirányzatok megléte, amelyek adott esetben túlteljesülhetnek, és általában kiadási túllépéshez vezetnek a közlekedéshez kapcsolódó árkiegészítéseknél, a lakásépítéshez és az exporthoz kötődő támogatásoknál. A másik probléma a költségvetési intézmények kiadásai fölötti kontroll részlegessége. Ezek az intézmények ugyanis – az önkormányzatokhoz hasonlóan – a költségvetési támogatáson felül saját bevételekkel is rendelkeznek, amelyek többletből növelhetik az intézményi kiadásokat. A kiadásokat csökken-

teni is képesek oly módon, hogy például nem teljesítik a szállítók felé fennálló kötelezettségeiket. A Kincstár ezért figyelemmel kíséri a hátralékok alakulását, és jogosult biztos kiküldésére is.

Független ellenőrző szerv

A transzparencia megteremtésének fontos eszköze a független, legfeljebb a törvényhozásnak alávetett, és a hatékony működéshez széles vizsgálati, jelentési jogkörrel rendelkező ellenőrző szerv, a számvevőszék tevékenysége. Magyarországon 1989-től működik a független Állami Számvevőszék, és jogi értelemben ellenőrzi a költségvetési intézményeket, a TB-t, a közalapítványokat, az állami forrásokkal rendelkező szervezeteket, és egyes állami tulajdonú vállalatokat is. Vizsgálati eredményeit rendszeresen nyilvánosságra hozza. Tevékenységét 1994 óta kiegészíti a Kormányzati Ellenőrzési Iroda működése, amely a központi költségvetés bevételei és kiadásai, a költségvetési szervek és az elkülönített alapok tekintetében végez szabályszerűségi és célszerűségi ellenőrzést.

Konfliktus lehet azonban a jogi szabályozás és a közgazdasági tartalom között, ezért az ellenőrzés nem korlátozódhat a jogi megfelelésre, hanem a tartalmat, a törvényhozói szándék érvényesülését is vizsgálnia kell. A magas államadóssággal rendelkező országok esetében érdemes igénybe venni nemzetközileg elismert könyvvizsgáló cégek közreműködését. Másrészt, mivel a makrogazdasági változók előrejelzése alapvető a bevételi előirányzatok megalapozásához, célszerű felhasználni nemzetközi szervezetek (IMF, OECD), vagy a magánszektor nagyobb konzulens cégeinek előrejelzését, esetleg ezeknek valamilyen középértékeit is.

Fiskális szabályok, korlátozások

A fiskális szabályok kétféle korlátozást jelenthetnek. Egyrészt bizonyos fiskális mutatók számszerű összegében, arányában rögzítik az államháztartás teljesítményét (erre példák a fiskális maastrichti kritériumok). Másrészt a szabályok korlátozhatják a finanszírozás forrását (pl. jegybanki finanszírozás igénybevétele).

Magyarországon finanszírozási típusú fiskális szabályok léteznek. Törvény tiltja az államháztartás közvetlen jegybanki finanszírozását, a meghatározott mértékű likviditási hitelkeret kivételével. A TB egyáltalán nem vehet fel hitelt, és nem bocsáthat ki kötvényt sem, erre helyette a központi költségvetés jogosult. A helyi önkormányzatok esetében az éves hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás és a garancia-vállalás felső határa a korrigált saját bevétel összege. Ez lényegében a tőketörlesztéssel és kamatteherrel csökkentett – helyi adókat és bírságokat magában foglaló – saját folyó bevételek 70%-át jelenti. A korlátozás nem vonatkozik a likviditási célú hitelekre.

Mivel a hiánynya vagy az adósságra egyelőre nincs fiskális szabályozásunk, ezért érdemes áttekinteni az ezzel kapcsolatos követelményeket, következményeket.

A fiskális szabálynak *jól definiáltnak és átláthatónak* kell lennie. Fednie kell a minél pontosabban meghatározott államháztartást (kvázifiskális tevékenységek), kiszűrve a korábban említett „kreatív” költségvetési gyakorlatot. Az ideális fiskális szabálynak *rugalmasságot* kell biztosítania a külső sokkokra való reagáláshoz, eltávolítva ugyanakkor minden olyan tényezőt, amely túlzott hiány vagy infláció kialakulásához vezethet (Milesi-Ferretti 1996).

A rugalmasság és az *egyszerűség* követelményei részben ellentmondanak egymásnak. Minél rugalmasabb egy szabály, annál inkább hangsúlyt kapnak az egyéni döntések, és csökken az egyszerűségből adódó hitelességi hatás. A egyszerűség olyan szabályt feltételez, amely statisztikailag–számvitelileg jól körülhatárolt (pl. teljes deficit, elsődleges egyenleg). Ugyanakkor a valósághoz jobban közelítő (pl. ciklus hatásával, inflációval korrigált) mutatók komplexebbek, modellfüggők, módszertanuk vita tárgyát képezheti.

Amennyiben egyszerre több fiskális szabály létezik, kívánatos ezen szabályok *összhangjának* a biztosítása. Az adósság- és a deficitkritériumok együttes teljesítésének igénye inkonzisztenciához vezethet. Egy deficitcsökkentés ugyanis a multiplikátortól függően csökkentheti a GDP-t, és ezáltal hiába mérséklődik nominálisan az adósság, ha a viszonyítási alap (a GDP) is kisebb lesz. Ez különösen a rendkívül eladósodott országok (Olaszország, Belgium) esetében lehet drámai hatású: a deficit csökkenése a GDP-arányos hiány növekedését eredményezheti!

A kiegyensúlyozott fiskális helyzet előírásának jelentős pozitív hatásai lehetnek a döntéshozatal befolyásolása révén. Amennyiben ugyanis egy-egy többletkiadást azonnal többletadókkal kell fedezni, akkor a kiadás valós költségeit jobban figyelembe veszik a döntéshozók, s így korlátozott a lehetőség arra, hogy a kiadás költségeit a jövőbeli adófizetőkre hárítsák.

Finanszírozási kérdések

A finanszírozás transzparenciáját egyrészt a nemzetközi források igénybevétele, másrészt a belföldi piaci finanszírozás térhódítása segítette elő. A jegybanktól az államháztartás egyre kevesebb forráshoz jutott. A nyilvános, piaci finanszírozás a megfelelő adatok közzétételétette szükségessé, mivel a piaci szereplőknek időben tudomást kell szerezniük a különböző futamidejű állampapírok aukcióinak időpontjáról, meghirdetett feltételeiről, majd pedig az elfogadott ajánlatokról. A nemzetközi forrásszerzés hitelminősítők és nemzetközi felügyeleti szervek bevonását igényli, továbbá rendszeres adatok ismeretét az államadósság szerkezetéről, lejáratáról és kamatáról.

Átláthatóságra van szükség az államháztartás kölcsönnyújtása során is. Rögzíteni kellene, hogy milyen általános gazdaságpolitikai követelmények érvényesülése esetén nyújthatók kölcsönök, és a konkrét esetekben a kölcsön kockázata is mérlegelendő. A nyújtott kölcsönök feltételeiről tájékoztatni kell a nyilvánosságot. A különféle állami követelésekről nincs nyilvános, teljes kimutatásunk, ezért az államháztartás nettó adóssága nem állapítható meg. Tartozást elengedni, átvállalni,

visszterhes támogatást vissza nem térítendővé tenni elvileg csak előre megtervezve, előirányzat terhére lehet (Államháztartási törvény).

Adórendszer

Az adózásnak jól körülhatárolt törvényi alappal kell rendelkeznie. Az adókedvezmények nem lehetnek esetiek, feltételeiket pontosan meg kell határozni, és a kieső bevételt, illetve a jövedelemelosztásra gyakorolt hatásukat ki kell mutatni. A 80-as évek végén Magyarországon volt az első olyan tervgazdasági rendszer, amely törvényekben rögzítve transzparensnek mondható adóalapokat és -kulcsokat vezetett be, azonban az adószabályok túl bonyolultak, gyakran változnak és – bár egészében csökkent a kedvezmények köre – sok kivételt tartalmaznak. Az SZJA és a társasági adó esetében létezik a kieső bevételekre vonatkozó kimutatás, azonban a TB-járulékoknál már nem lehet tudni, hogy a mentességet élvezők miatt mekkora bevétel marad el. Az adóadminisztrációt egyszerűvé és világossá kellene tenni, rögzítve az adófizetők jogait és kötelességeit.

Állami szabályozás

Az állam a gazdaság és a társadalom jelentős területein tölt be szabályozó funkciókat. A szabályozás alternatíváinak költségei csak akkor összevethetők, ha kimutatják az államháztartás közvetlen adminisztratív költségén kívül a szabályoknak való megfelelés más területen jelentkező költségeit is. Fennáll ugyanis annak a veszélye, hogy az államnak kevesebb közvetlen kiadást jelentő szabályozás nem transzparens módon kiadásokhoz vezet.

A transzparencia szempontjából pozitív, ha általános szabályozás érvényesül az államháztartási körben is. Kedvező változás volt Magyarországon a csődtörvény fokozatos bevezetése az intézmények esetében. Előbb a legtöbb önkormányzati intézményre, majd az egészségügyi intézményekre is kiterjedt a csődtörvény hatálya. Megfelelő érdekeltségi rendszer és kontroll hiányában azonban az általános szabályokon túlmenően sajátos szabályokat is kell hozni, például a hitelműveletek korlátozását, vagy a kötelező közbeszerzés alkalmazását illetően.

Közbeszerzési rendszer

Az államháztartás beszerzési rendszerének is nyitottnak és áttekinthetőnek kell lennie. A piacot időben értesíteni kell a feltételekről, majd a döntésről. A megfelelő nyilvánosság sikerrel akadályozhatja meg a visszaéléseket, és megtakarításokat eredményezhet. Magyarországon a központi költségvetés intézményei számára 1996-ban lett kötelező egyes kiemelt termékek központosított rendszerben történő közbeszerzése. Kedvezőtlen tendencia, hogy a nyilvánosságot mellőző tárgyalásos

eljárások aránya magas (esetszám alapján 30%, értékben 25%), bár már születtek elképzelések arra, hogyan kellene ezek alkalmazását szűkíteni. A dokumentációért számított magas ár miatt az ajánlattevők esélyegyenlősége nem biztosított, továbbá az ajánlati felhívásokból sokszor nem derül ki a beszerzés mennyisége és tárgya.

Állami foglalkoztatás

A köztisztviselők és a közalkalmazottak alkalmazási feltételeit, jogait és kötelezettségeit, etikai kódexét, továbbá az összeférhetetlenségi szabályokat is nyilvánosan célszerű meghatározni. Magyarországon az állami alkalmazottakkal kapcsolatban törvény szabályozza a fontosabb kérdéseket, például a jogviszony létesítését és megszüntetését, az előmenetelt és a bérezést. A bérezés rendszere bértáblán alapul, ami a végzettségnek és a szolgálati időnek a függvényében határozza meg a bérszorozókat. (A bérezés ugyanakkor rugalmas is, felfelé többféle, a sajátosságokat figyelembe vevő szempont alapján el lehet térni a bértáblától.) Az etikai kódexet várhatóan 1999 végére dolgozzák ki a Miniszterelnöki Hivatal szakértői. Az állás-helyek betöltését pályázati rendszerrel lenne célszerű megoldani, ennek alkalmazását azonban nem írja elő a törvény. Elszámolás szempontjából az állami alkalmazottak kedvezményei (alacsonyabb szolgálati idő, kedvezményes vasúti utazás) nem transzparensnek, mert a terhek gyakran nem ott jelentkeznek, ahol felmerülnek.

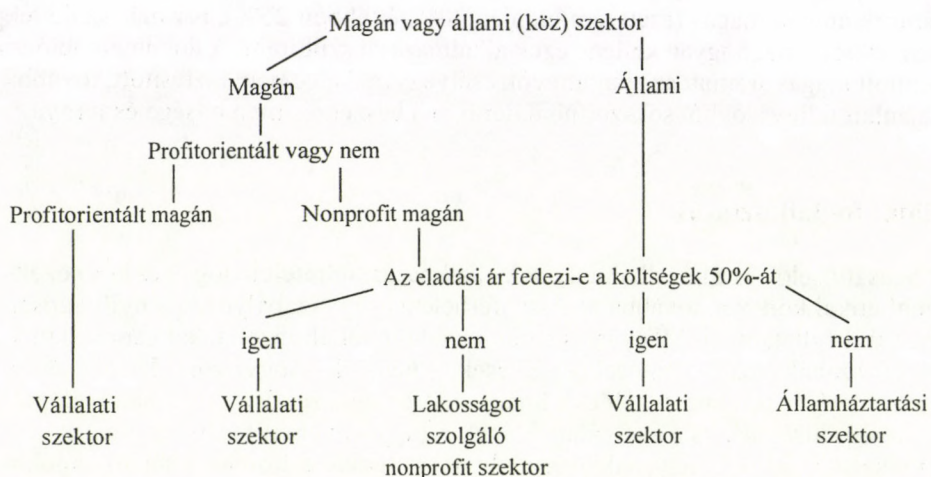
*

Tekintsük most át a statisztikákkal kapcsolatban felmerülő problémákat.

Az államháztartás keretei, kvázifiskális tevékenységek

Az államháztartás kereteinek meghatározására kétféle koncepció létezik. Egyik az intézményi, másik a funkcionális megközelítés. A Nemzeti Számlák rendszerében (SNA – System of National Accounts) a funkcionális osztályozás nem más, mint a szervezeti megközelítésű államháztartásnak (és a nonprofit szektornak) a felbontása bizonyos tevékenységi kategóriákra. Ugyanakkor, az államháztartáson kívüli, fiskálisnak tekinthető funkciók számbavétele a többi szektorban nem történik meg (1. ábra).

Az SNA intézményi besorolása a hagyományos államháztartási kört csökkenti az úgynevezett kvázivállalatokkal, amelyek vállalathoz hasonló módon, megfelelő minőségű számvittel működnek és szolgáltatásukat szignifikáns ár mellett értékesítik (ilyen pl. Magyarországon a Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság). Az Európai Számlák rendszere (ESA – European System of Accounts) hozzáadja az államháztartáshoz azokat az állami tulajdonú vállalatokat, amelyeknél az eladás költségeinek több mint 50%-át az állam fedezi, azaz az értékesítési ár 50%-nál kisebb részt tesz ki.



1. ábra. Az államháztartási, a nonprofit és a magánszektor elhatárolása

Ennek alapján statisztikai értelemben az államháztartás részét képezi az ÁPV Rt. (és jogelődjei). Az ÁPV Rt. ugyanis nem saját vagyonát értékesíti, az érintett pénzügyi eszközöket mérlege nem tartalmazza. A privatizációs bevételek felhasználásának kereteiről az éves költségvetési törvény, a konkrét ügyekben egy meghatározott értékhatártól függően a kormány dönt. Az ÁPV Rt.-t és elődeit érintő konszolidálással nem csupán a kvázifiskális kiadások és a privatizáció költségei jelennek meg, hanem egyes osztályozási problémák is megoldódnak (mint például a hitel felvételével teljesített hiánycsökkentő befizetése). Az ÁPV Rt. (ÁV Rt.) kvázifiskális módon (reorganizáció címén) olyan állami vállalatokat támogatott, illetve engedte el adósságaikat, amelyeket nem a privatizációra készített fel, hanem továbbélésüket biztosította. Teljesítették az életjáradéokra váltott kárptólási jegyek utáni kifizetéseket. Alaptőkével láttak el olyan intézményeket, mint a Kisvállalkozói Garancia Alap, és az MBFB, a későbbi Magyar Fejlesztési Bank (MFB) stb. 1997-ben új feladatokat vett át az ÁPV Rt. a költségvetéstől, egyrészt az agrárreorganizáció, másrészt a területfejlesztés támogatása terén. Az ÁPV Rt. mint államháztartáson kívüli, valódi állami vállalat, csak mint vagyongekezelő létezik, azonban ebben az esetben is a költségvetési kiadások között explicit módon (tehát nem bevétel-átengedésként) meg kell jelennie a vagyongekezelési szolgáltatás állami ellenértékének.

Amennyiben a fentebb értelmezett államháztartáson kívül folytatnak kvázifiskális tevékenységeket, akkor ezzel az alábbiak miatt kell számolni:

1. a kvázifiskális deficit a pénzmennyiség növekedésének (az ún. monetáris expanzió) fontos tényezője lehet, a keresleti hatás számszerűsítésénél figyelembe kell venni;

2. az államháztartás terjedelmét korrigálni kell ezekkel a kiadásokkal, illetve bevételekkel;

3. az állam feltételes kötelezettségeit óriási, gyakran fedezetlen mértékben növelheti.

A kvázifiskális tevékenységet végző, államháztartásba statisztikai értelemben sem tartozó szervezetek lehetnek pénzügyi és nem pénzügyi szervezetek. A nem pénzügyi szervezetek ilyen irányú szerepe általában kevésbé jelentős. A pénzügyi szervezetek kvázifiskális tevékenységei Magyarországon a következő formákban jelentkeztek:

1. A pénzügyi szervezeteken belül ezen a területen is megkülönböztetett a jegybank helyzete. A kötelező tartalékok rendszere implicit adóként is értelmezhető, de ezen túlmenően magas szintje segítségével a jegybank a kötelező tartalékból is finanszírozhatta korábban a költségvetést. 1997-ig adósságmenedzselésünk sajátos módon történt, a jegybank külföldön mint szuverén hitelfeltevő jelent meg. Ilyen esetben az összehasonlíthatóság miatt vetődik fel az államháztartási és a jegybanki mérlegek rendszeres konszolidációjának, együttes vizsgálatának igénye.

2. A jegybank kedvezményes refinanszírozást biztosított olyan pénzügyi szervezeteknek, mint az Állami Fejlesztési Intézet (ÁFI), amely ily módon 1990-ig kedvezményesen finanszírozta az állami beruházásokat és vállalatokat.

3. A kereskedelmi bankok nem teljesen biztosított hitelnyújtásaira is volt példa, s ez is hozzájárult ahhoz, hogy bankkonszolidációra lett szükség.

4. Mentőműveletekre is sor került a közvetlen költségvetési csatornák megkerülésével; a Magyar Fejlesztési Bank például tőkét emelt a Postabankban, illetve felvásárolta a Konzumbankot.

A számbavétel időpontja

A *pénzforgalmi szemlélet* az ügyleteket a készpénzáramlás és a likviditási pozíció menedzselése érdekében a tényleges fizetés időpontjában veszi számításba. Eszerint csak azokra a tranzakciókra vonatkozik, ahol a közvetítőeszköz pénzügyi eszköz, tehát a természetbeni ügyleteket nem rögzíti. Ebben a szemléletben csak a pénzállományban bekövetkező változásokat mutatják ki, bár kiegészítő jelleggel a tartozás- (adósság-) állományokat is figyelemmel kísérik.

A *fizetésszedékességi szemlélet* a követelések és a kötelezettségek ellenőrzése érdekében a pénzállomány mellett a tartozásokkal és az előzetes fizetésekkel is kiemelten foglalkozik. Ezzel kapcsolatos az az eredményszemléletre is jellemző hiányossága, hogy a tartozásoknál nem tesz különbséget azok között, amelyeknél van esély arra, hogy az adós valamikor teljes mértékben kiegyenlítse azt, és azok között amelyeknél ez nem valószínű.

Az *eredményszemlélet* minden tranzakciót figyelembe vesz (természetbenit is), mégpedig abban az időpontban, amikor gazdasági értéket állítanak elő, alakítanak át, cserélnek, átadnak vagy amikor ilyen érték megsemmisül. Az eredményszemlélet transzparensabb, a valóságot jobban bemutató elszámolást biztosít, ezért töre-

kedni kell minél szélesebb körű alkalmazására. A gyakorlati probléma az, hogy olyan tranzakciókat is tartalmaz, amelyekről a kormánynak még csak tudomása sincsen, így a fiskális folyamatok menetközbeni ellenőrzése eredményszemléletben nem lehetséges. Gondot okozhat az is, hogy komoly statisztikai háttérrel igényel. Magyarország esetében alkalmazása különösen a következő területeken indokolt:

1. A kamatok esetében, 1993 és 1998 között, az egyes időszakokban pénzforgalmilag kifizetett, illetve az eredményszemléletű (folyamatosan felhalmozódó) kamatok mértéke jelentősen eltért egymástól.

2. Az államháztartási intézmények szállítók és munkavállalók felé történő eladósodásának növekedését mind a fizetésekedéssége, mind az eredményszemlélet képes kimutatni.

3. A kiadási előlegek (pl. gyógyszerfinanszírozás) másképp jelennek meg a pénzforgalmi és az eredményszemléletű megközelítés alapján, és ez különösen az előlegrendszer, illetve annak megváltozása esetén okozhat olyan problémát, amit az eredményszemlélet alkalmazása korrigálhat.

4. Eredményszemléletű elszámolást kell alkalmazni a bérleti és a koncessziós díjak esetében is. Ennek megfelelően a bérleti vagy koncessziós időszak egészére el kell határozni az eredményszemléletű díjat, függetlenül a tényleges befizetéstől, ami jelenthet előre fizetést, vagyis hitelezést.

Értékelési problémák

Vitatható, hogy az adós vagy a hitelező szempontjából történő értékelést kell-e az államadósság vonatkozásában alkalmazni. A gyakorlatban az adós azt tartja nyilván, hogy mennyit kell visszafizetnie. Az elszámolások közötti összhang és a törlesztési és kamattételek elhatárolása viszont a hitelezők nézőpontjának érvényesítése mellett szól. Eszerint az *aktuális piaci értékelésnek* megfelelően kellene az adósságot és a felhalmozott kamatokat nyilvántartani, illetve elkülöníteni. Ennek a hiány alakulására nézve az alábbi következményei vannak:

1. Az orosz államadósságot az 1995-ös részleges értékesítés után piaci értéken, azaz 58%-on tartjuk nyilván a kormányhitel-statisztikában. Ennek megfelelően sem a befolyó törlesztést, sem az abból fedezett haditechnikai vásárlást nem 100%-on kellene elkönyvelni.

2. A kárpótlási jegyeket elvileg címletértéken, árfolyamértéken és névértéken (azaz felhalmozott kamattal növelt címletértéken) lehetne elszámolni. A gazdasági szereplők kárpótlási jegyekről alkotott értékítéletét az árfolyamérték tükrözi, azonban a kárpótlási jegyek felhasználhatósága, illetve bizonyos esetekben még a felhasználók köre is erősen korlátozott volt, így ez az értékítélet csak egyes esetekben lehet releváns. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a jegyért cserébe kapott dolog értéke sok esetben nem egyezett meg az érte adott kárpótlási jegy árfolyamértékével.

3. Az állam a hitelkonszolidáció során az átadott kötvényekért cserébe követeléseket is kapott. Ennek értékelése azért lenne fontos, mert csak a kötvények értéke

és a követelések valós értéke közötti különbséget lehet tőketranszfernek tekinteni, nem pedig az egész átadott összeget.

Osztályozási kérdések

Az osztályozás elsődleges feladata a *hiányt érintő (vonal feletti) és a finanszírozási (vonal alatti) tételek megfelelő elkülönítése.*

A GFS a *privatizációs bevételeket* hiánycsökkentő tételekként kezeli, míg az SNA tisztán finanszírozásként veszi számításba, hiszen azok olyan pénzügyi műveletből származnak, ahol egy pénzügyi követelést (részvényt) egy másikra (pénzre) vált át az állam. Magyarországon a privatizációs bevételek nélkül számolt GFS-mutatót alkalmazzuk, ez azonban nem következetes módon történik. A TB esetében például nem minősül „privatizációnak”, amikor a tulajdonában levő részvényeit értékesíti. A privatizációs bevételek közé az Eurostat döntése szerint bele kell érteni az indirekt – állami tulajdonban lévő szervezet által realizált – privatizációs bevételeket is. Magyarország esetében ez azt jelentené, hogy az MNB leánybankjainak (HIB, CIB) eladásából származó jegybanki befizetés sem mérsékelhetné a deficitet, mivel azt csak mint finanszírozást lehetne elszámolni. További kérdés, hogy a privatizációs bevételekkel milyen kiadások állíthatók szembe, azaz „negatív privatizációs bevételek” minősítve mely kiadások nem növelik a hiányt. Ilyen típusú kiadás például az a *befektetés a privatizálandó vállalatba*, amely révén azonos mértékben nő a privatizáció során elért árbevétel. Általában a privatizációt egy évvel megelőző tőketranszfert tekintik ilyen kiadásnak, a korábbi transzferek esetében nem mutatható ki ilyen szoros kapcsolat a privatizációs árbevétellel (pl. a korábbi transzferek a veszteséges működést tették lehetővé). 1995–96-ban az ÁPV Rt. tőketranszferreinek kisebb, 1997-ben nagyobbik hányada tekinthető negatív privatizációnak.

Az SNA-ban a pénzügyi statisztikákkal ellentétben semmi olyan művelet nem érinti az egyenleget, ami csak a pénzügyi számlák között jelent átcsoportosítást (pl. állami kölcsönnyújtással egyidejűleg állami követelés keletkezik). Ha az állam vállalatai számára vesz fel hitelt, azt az SNA pusztán finanszírozásnak tekinti, míg a GFS a kölcsön továbbadását hiánynövelő kiadásként számolja el, arra hivatkozva, hogy valószínűtlen, hogy az érintett állami vállalatok magáncéggként hasonló költség mellett ugyanennyit termelnének és ugyanennyi hitelt vennének fel. A valóságban számos vállalat csak állami segítséggel képes fennmaradni, és ezek hitel formájú támogatása hozzájárulhat az államháztartás deficitjéhez, amennyiben a kérdéses hitelt nem fizetik vissza.

Magyarországon az efféle kölcsönnyújtás számos formájára volt már példa. Az állam utólag átvállalta a 90-es évek elejéig az ÁFI-n keresztül megvalósuló kölcsönnyújtást (államkölcsön, alapjuttatás, jamburgi gázvezeték). Ez éppúgy nem növelte a hiányt (csak az államadósság nőtt meg), mint a KGST-országok kereskedelmi hitelezéséből – a KGST megszűnésekor fennmaradt – követelések átvétele. Mindezek visszatérülése ugyanakkor csökkentette a GFS-típusú hiányt, azaz az elszámolás aszimmetrikussá vált. A kölcsönnyújtás egyéb – például a bankokon

keresztüli közvetett (kvázifiskális) – formái sem jelentek meg a hiányban, sem a nyújtás, sem a költségvetési átvállalás időpontjában. (A vállalatok hitelezésén kívül például a lakosság lakásépítését is támogatta az állam ilyen módon a 90-es évek elejéig.) Az átvállalásokra úgy került sor, hogy az államadósság megnőtt, míg a deficit nem változott. Amennyiben azonban az átvállalással párhuzamosan az államnak nem keletkezik azonos mértékű követelése, akkor a különbség az SNA-módszer szerint tőke-transzfernek minősül.

Az Eurostat döntései értelmében a *jegybank költségvetési befizetéseiből* az alábbiak nem javíthatják a hiányt (azaz ezek tisztán a pénzügyi számlát érintő tételek, csökkentik az állami részesedés értékét a jegybankban):

- a devizatartalékok átértékeléséből származó befizetés;
- a devizatartalékok értékesítéséből, monetáris arany eladásából származó befizetés;
- a devizapiacon történő rendszeres jegybanki intervencióból eredő nettó tőke-nyereség vagy veszteség.

Az IMF szakértői (Robinson – Stella 1993) szerint ezzel szemben csak a *nem realizált* átértékelési nyereség nem érintheti a költségvetési befizetést, mivel az átértékelés sem új forrásokat nem jelent az ország számára, sem a külföldieknek az országgal szemben fennálló követeléseit nem csökkenti. Az ilyen jegybanki befizetéssel fedezett költségvetési kiadások ugyanúgy expanziós jellegűek, mint a jegybanki hitellel finanszírozottak. Magyarországon 1998-tól jelentkezett ez a probléma, hiszen azóta sor kerülhet nem realizált átértékelési nyereség befizetésére, ami a hivatalosan kimutatott deficitet csökkenti. A mi jelenlegi körülményeink azonban némileg eltérnek azoktól, amelyekre az Eurostat szabályozás épül. A magasabb infláció ugyanis azt eredményezi, hogy az árfolyam-alakulásnak trendje van, azaz a folyamatos leértékelésnek a nettó pozíció előjelétől függően folyamatos veszteség, vagy folyamatos nyereség az eredménye. Éppen ezért nem indokolt a teljes elszámolt nyereséget tartalékként elkülöníteni.

A *pénzben és egyéb pénzügyi eszközben jelentkező műveleteket* illetően a pénzforgalmi és az eredményszemlélet között nincs különbség. A gyakorlatban a pénzforgalmi szemléletű államháztartási statisztika csak a pénzmozgásokkal járó műveleteket rögzíti, a követelések elengedését, avagy az értékpapír ellenében történő „vásárlást” nem. Az IMF elméleti megközelítésére is ez a „pénzközpontú” szemlélet nyomja rá a bélyegét (Kopits – Craig 1998). Ez számunkra különösen a hitel- és adóskonzolidáció, valamint a kárpótlás esetében okoz problémát. A kárpótlási jegyek kibocsátását a háztartásoknak, a konszolidációs kötvényátadást pedig a vállalatoknak nyújtott állami tőke-transzferként, a deficitet növelve kellene elszámolni.

Amennyiben az *alrendszerek között* nem történik meg a korrekt *bruttó elszámolás*, akkor nem állapítható meg egyértelműen, hogy az államháztartás mire mennyit költ, ami viszont egy költség–haszon-elemzéshez elengedhetetlen lenne. A pénzmozgás nélkül megvalósuló burkolt támogatásokat ott kellene kimutatni, ahol pénzmozgásnak kellett volna történnie. Magyarország erre konkrét példákkal szolgál. A sorkatonák után például jelenleg senki nem fizet a TB részére járulékot. A

tervek szerint ez megváltozik, és ez nem pusztán az államháztartáson belüli pénzücsoportosítást jelent, hanem olyan transzparens gyakorlatot biztosít, ami ott mutatja ki a terheket, ahol azok keletkeznek. Most ugyanis a honvédelem valós társadalmi költségei részben a TB-ben, burkolt formában jelentkeznek, hiszen a sorkatonák nyugdíj- és egészségügyi ellátását, a hivatásos állomány karkedvezményes nyugdíjazását a TB ellenszolgáltatás nélkül végzi.

Magas infláció mellett a kamatfizetés egy része a hitelezők tőkéjének infláció miatti reálértékvesztését kompenzálja. Belátható, hogy ez a rész csak formailag kamat, valójában előtörlesztés, hiszen ugyanolyan hatású, mintha az államadósság törlesztésére került volna sor. Az SNA ennek a kamatrésznek és a törlesztőrésznek a szétválasztására alternatív megoldást javasol a reálkamathoz hasonló ún. „interest prime” kiszámításával. Amíg a reálkamat lehet negatív érték is, addig az „interest prime” definíciószerűen csak pozitív (vagy nulla) lehet. A negatív reálkamatnak megfelelő mértékben az átértékelődési számlán jelenik meg egy „veszteség” (hiszen az itt megjelenő inflációs kompenzációt jelentő kamatrész nem fedezi az értékvesztést), és így nem a jövedelem csökken. Ennek az infláció hatását kiszűrő alternatív statisztikai megoldásnak akkor van értelme, ha a hitelezők a kamatokban foglalt infláció miatti előtörlesztést tényleg nem tekintik elkölthető jövedelemnek, hanem újra befektetik, hogy megtakarításuk reálértékét szinten tarthassák. Ha ezt nem érzékelik, azaz a „pénzillúzió” hatása alatt állnak, akkor az előbbi alternatív kamatszámítás nem indokolt.

*

Mint láthattuk, Magyarország figyelemreméltó haladást ért el a jogi szabályozás átláthatóbbá tételében. A bemutatott hiányosságok felszámolása terén azonban vannak még teendők. A legsürgősebb feladat pillanatnyilag a megfelelő statisztikai elszámolások elkészítése és közzététele. A Pénzügyminisztériumban az EU-csatlakozással kapcsolatban folynak ezek a munkák. Az összehasonlíthatóság érdekében azonban visszamenőleg is konzisztens idősorokat kell előállítani, lehetőleg minél hosszabb időszak bemutatásával. Ezek a korrekt statisztikai kimutatások önmagukban nem lehetnek alkalmasak a 90-es évek fiskális politikájának jellemzésére, hiszen ebben az időszakban a magas infláció, a jelentős gazdasági visszaesés, az átalakulás és a rendkívüli (egyszeri) hatások nagymértékben eltérítették a deficitet annak strukturális szintjéről. A megbízható és módszertanilag pontos fiskális statisztika azonban elengedhetetlen feltétele minden olyan közgazdasági elemzésnek, amely arra vállalkozik, hogy a strukturális és az átmeneti hatások szétválasztásával értékelje a piacgazdasági átmenet időszakának fiskális politikáját.

1870

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

A magyar költségvetés készítésének folyamata

Bathó Ferenc – Horváth Ibolya

A magyar költségvetés készítésének folyamata igen szerteágazó, így e tanulmány keretein belül csak néhány lényeges kérdést tudunk érinteni. Alapvetően három gondolatsorra helyezük a hangsúlyt.

Először is áttekintjük azokat a fő szabályokat, amelyek a költségvetés készítésének kiindulási alapját képezik, de ennek ellenére mind a mai napig nem kellőképpen közismertek. Ezután röviden ismertetjük a költségvetés-tervezés gyakorlatában alkalmazott módszertant, rávilágítva a konkrét tervező munka köznapi korlátaira. Végezetül pedig felvillantunk a költségvetési törvényjavaslat államigazgatási és törvényalkotási folyamatából néhány olyan elemet, amely reményeink szerint a kérdés iránt érdeklődőket hozzásegíti a téma jobb megismeréséhez.

*

Az átláthatóságra és a nyilvánosságra törekvés az utóbbi években tett lépések következményeként a pénzügypolitika középpontjába került. A fiskális politika számos felmutatható eredményhez vezetett azáltal, hogy fejlődött az adatbázisrendszer, a nemzetközi gyakorlat tapasztalatai alapján a követelményekhez igazodva korszerűsödtek a módszertani megközelítések, ezen belül is elsősorban a számbavételi, a számviteli, a statisztikai, az elemző-előrejelző és a döntéshozatali módszerek. Mindezek mellett sor került a fiskális politikát érintő nyilvánosság és a közérthető tájékoztatás erősítésére is.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 1998. évi módosítása tovább erősítette az államháztartási rendszerekben a teljesség, a valódiság, az egységesség, az áttekinthetőség és a nyilvánosság alapelveinek érvényesülését. Szemléltetésként tekintünk át néhány – a költségvetés készítése szempontjából alapvetőnek mondható – tartalmi kérdést.

Gazdálkodási alapelvek az államháztartásban

Az államháztartás gazdálkodására, annak valamennyi alrendszerére kiterjedően, egységes alapelvek biztosítják a tartalmi azonosságot. Ennek hiányában a pénzügyi folyamatok aggregált kezelésére nem lenne mód.

Az *előrelátás* elvének megfelelően részletes tervezési számításokra épülnek a költségvetési döntések (makrogazdasági megalapozás). A *globális fedezet* azt jelenti, hogy nem egyes bevételek állnak szemben konkrét kiadásokkal, hanem az egyes alrendszer összes bevétele egységesen fordítható az adott alrendszerhez tartozó minden kiadásra, illetve az egyes alrendszerek közötti transzferekre. A *részletesség* elve azt az adott mélységet, illetve szükséges adatbontást eredményezi, amely ellenőrizhetővé teszi a pénzügyi folyamatokat és biztosítja a szigorú előirányzatgazdálkodást, vagyis, hogy az Országgyűlés által elfogadott keretek között teljesíthetők legyenek a bevételek és a kiadások. A *valódiság* elvének értelmében a költségvetésben a tervezett és a felhasznált kiadásoknak egyezniük kell. A *bruttó elszámolás* azt jelenti, hogy az államháztartás alrendszereiben minden pénzmozgásról el kell számolni, azaz az államháztartás alrendszereinek minden költségvetési bevétele és költségvetési kiadása költségvetésük része.

A bevételeket érintő előírások

Az államháztartást megillető bevételeket pontos szabályok rögzítik. Fizetési kötelezettség adó, illeték, vám, vámbiztosíték, járulék, hozzájárulás, bírság, vagy díj formájában írható elő. A fizetési kötelezettségről, a fizetésre kötelezettek köréről, a fizetés mértékéről, a kedvezményekről, továbbá az előlegfizetési kötelezettségekről – a bírság, a díj és egyes vámterhek kivételével – csak törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormány- vagy önkormányzati rendeletben lehet rendelkezni. Bevételi előirányzatok módosítás nélkül is túlteljesíthetők, ha a bevételekre vonatkozó jogszabályi előírások év közben nem változnak. Általános szabály, hogy a bevételi előirányzatok elmaradása esetén az egyensúly megőrzése érdekében a kiadási előirányzatok – jogszabályi előírások alapján – csökkenthetők, törölhetők, illetve zárolhatók.

A kiadásokra vonatkozó főbb kötelek

Az éves költségvetés jóváhagyásával végső soron az Országgyűlés határozza meg az előirányzatoknak azt a körét, amelyek módosítási kötelezettség nélkül is túlléphetők. Az előirányzott összeget meghaladó kiadás azonban kizárólag törvényben vagy kormányrendeletben rögzített támogatásra vagy ellátásra fordítható. A Költségvetési törvény az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe utalja a pártok, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi szervezetek és az országos kisebbségi önkormányzatok működésének, valamint a társadalmi szervezetek, a bíróságok, a Magyarországi Etnikai Kisebbségek Közalapítvány és az egyházak támogatását, továbbá a pénzbeni kárpótlás forrásait.

Pénzforgalmi szemlélet

Az államháztartás pénzügyi folyamatait úgynevezett pénzforgalmi szemléletben kell nyilvántartani. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési év során az államháztartás alrendszerében a költségvetési bevételeket és a költségvetési kiadásokat, a finanszírozási célú pénzügyi műveleteket, valamint az aktív és passzív pénzügyi elszámolásokat részletesen, teljes összegükben kell számba venni úgy, hogy a pénzforgalom nélküli és a pénzforgalmi tételeket – azok egyenértékű kezelése mellett – meg kell különböztetni, továbbá az adó, a vám, a vámbiztosíték, az illeték és más bevételek esetében a törvény által biztosított kedvezményeket és visszatérítéseket is figyelembe kell venni.

Az államháztartás egyenlege

Közgazdasági szempontból indokolt többféle egyenlegszámítási módszert használni attól függően, hogy a megfigyelés, az értékelés, illetve az elemzés mire terjed ki.

Az egyenlegszámítás ma már kevésbé használt – bruttó egyenlegnek is nevezhető – úgynevezett klasszikus változata az államháztartás valamennyi bevételéből és kiadásából levezethető különbséget mutatja. Ez az egyenlegszámítás a törlesztéseket és a hitelfelvételeket is tartalmazza, amelyek természetesen nem folyó tételek, hiszen tőkeműveleteknek minősülnek.

Napjainkban az államháztartás és alrendszerének pozícióját általában GFS-szemléletben értékelik. A GFS angol rövidítés (Government Finance Statistics), magyar jelentése: kormányzati pénzügyi statisztikák. A számítás alapelve a tőke-jellelű pénzmozgás kiszűrése mind a bevételi, mind a kiadási oldalon. Az összes bevétel tehát nem tartalmazza sem a nemzetközi, sem a hazai piacon felvett hiteleket, és a kiadásokban sem jelennek meg sem az adósságok tőketörlesztései, sem az értékpapír-visszavásárlások. A GFS-egyenleg számításakor azonban a bevételek a privatizációs bevételekkel együtt kerülnek feltüntetésre, és a nettó kamatkidadások vagy -bevételek szintén szerepelnek az egyenlegben.

A GFS-egyenleg tehát a folyó bevételek és a folyó kiadások viszonyát mutatja. Az államháztartás hiányával szemben támasztott követelmények mérésére a nemzetközi gyakorlat is ezt alkalmazza.

1993-tól kezdve, de különösen mióta 1994-ben megindultak a tárgyalások a Nemzetközi Valutaalappal (IMF – International Monetary Fund) egy újabb készletihitel-megállapodásról, fokozatosan előtérbe került az elsődleges egyenleg számítása, mert ez alkalmas annak kimutatására, hogy az adott év államháztartási gazdálkodása növelte-e az állam eladósodottságát, vagy sem. Ha az elsődleges egyenleg pozitív, akkor az adott évi bevételek legalábbis fedezték a kiadásokat és csak a korábban felhalmozott adósság kamatterhei okoztak hiányt. Az elsődleges egyenleg meghatározására nincs általánosan elfogadott formula még a Nemzetközi Valutaalap GFS-rendszerű államháztartási számbavételi metodikájában sem. Az elsődleges egyenleg kiszámításához a GFS-rendszerű hiány (pozíció) szolgál kiin-

dulásul, amelyet meg kell tisztítani az adósságszolgálati bevételek között elszámolt, szoroson vett kamatbevételtől, továbbá a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok, illetve adósságszolgálati kamat- és járulékos kiadások között elszámolt, szoros értelemben vett kamatkiadásoktól, valamint az MNB (Magyar Nemzeti Bank) és a központi költségvetés közötti elszámolásoktól.

A szoros értelemben vett kamatkiadások tartalmazzák:

- a nemzetközi pénzügyi szervezetektől és külföldi pénzintézetektől felvett hitelek kamat- és rendelkezésen tartási jutalékának törlesztését,
- a költségvetés által felvett MNB-hitelek kamatát,
- az államkötvények kamatát,
- a kincstárjegyek kamatát,
- az önkormányzati hitelek kamatát,
- a refinanszírozási hitelkamatot, és
- az MNB-vel történő elszámolás kamatait.

A privatizációs bevételeket a nemzetközi szakirodalom átmenetinek tekinti, ezért az államháztartási (költségvetési) pozíciót, illetve annak változását a privatizációs bevételeket is kiszűrő elsődleges egyenleg alapján minősíti. Ez az eljárás egybeesik az úgynevezett SNA (System of National Accounts) metodikával, amely az államháztartási egyenleget a „net lending” (azaz a nettó államháztartási kölcsönnyújtás) nélküli GFS-egyenlegként határozza meg. Ez azt mutatja meg, hogy az állam rendszeres, valamint a konkrét évi tevékenységhez kapcsolódó pénzügyi műveletei fedezik-e a vállalt gazdasági és társadalmi feladatok finanszírozási szükségletét, vagyis az állam működtetésének összes kiadásait.

A költségvetési törvényjavaslat megalapozása és kidolgozása

A költségvetési törvényjavaslat kidolgozása – képletesen szólva és az öniróniát sem nélkülözve – *perpetuum mobile*. Bár az Országgyűlés által elfogadott Költségvetési törvény már stabil keretek közé kerül, megalapozása hosszú kölcsönös egyeztetések folyamatából áll. Az Országgyűlés decemberben véglegesíti a következő évi államháztartási gazdálkodási kereteket, s ezt követően néhány nap múlva már megindul az azt követő évi szabályozás megalapozása.

A Költségvetési törvény kidolgozása reális, körültekintő helyzetértékeléssel kezdődik mind a gazdaságpolitikai trendekre, mind a folyó évi pénzügyi összefüggésekre vonatkozóan. Ez szükséges, de nem elégséges feltétele a költségvetés előkészítésének. Rendkívül fontos, hogy világosak, körülhatároltak legyenek a *gazdaságpolitika céljai*. Ennek figyelembevételével a tervezés első lépésében meg kell határozni a *makropálya fő jellemzőit*. Közismert, hogy a tervezésnek már ebben a szakaszában „megütköznek” a szakértői vélemények, akár a gazdasági fejlődés volumenváltozásáról, akár a folyó fizetési mérleg egyenlegéről van szó, de általában legalább ennyire neuralgikus pontja a vitának az infláció üteme, iránya, aránya, vagy az életszínvonal-politikai mutatók köre. Abban általános az egyetértés, hogy a mindenkori gazdasági növekedés a beruházások megfelelő tervezésén alapul. Emel-

lett figyelembe kell venni a közvetlen külkereskedelmi áruforgalom alakulását, az export, illetve az import volumenváltozását. A makrotervezés, de az utóbbi években a költségvetés-tervezés időhorizontja is minimum három év. Csak így lehet a hosszabb távú célokhoz szükséges eszközrendszert megteremteni az erőforrások és a fontossági sorrend függvényében. Az elképzelhető egyik legnagyobb hiba, ha a gazdaságot a különböző szabályozókkal, a hangsúlyos kérdések átforgatásával „rángatják”, elbizonytalanítják.

A költségvetés, illetve az államháztartás tervezéséhez ki kell alakítani, vagyis meg kell határozni a *főbb életszínvonal-mutatókat* is. Tehát javaslatokat kell tenni a bruttó keresettömeg növekedésére, az egy keresőre jutó reálbérek növekedésére a fogyasztói árszínvonalal összefüggésben, valamint meg kell határozni az úgynevezett megtakarítási rátát is. Ez azt mutatja, hogy a gazdaságban milyen megtakarítások képzelhetők el, azaz a háztartások összes nettó megtakarítása az összes jövedelműkhöz képest hogyan változik.

A költségvetés, illetve az államháztartás tervezése, kidolgozása szempontjából az előzőeken túl nagy körültekintést igényel a *jövedelemtulajdonosok pozícióváltásának meghatározása* is, vagyis, hogy a lakosság, a vállalkozások és az államháztartás milyen mértékben részesednek a jövedelmekből. Tehát a mindenkori gazdaságpolitikának el kell döntenie, hogy mit preferál:

- a lakosságot,
- a vállalkozásokat,
- az állami hatalmat, vagy
- a külföldi tőkét.

A jövedelemtulajdonosok ugyanis zárt rendszert alkotnak, ezen a területen elmozdulás csak egymás javára vagy kárára lehetséges. Például: a gazdálkodó szervezetek adójának csökkentése az államháztartás kiadásainak felülvizsgálatát igényli; vagy mindenáron fizetni kell a külföldi adósságot és a hazai „nadrágszímegszorító”-politikát kell erősíteni, vagy a személyi jellegű juttatások növelésével, a személyi jövedelemadó csökkentésével, „lakosságbarát” politika alkalmazására nyílik mód.

A makrogazdasági mozgástér megadja azokat a kereteket, amelyek közé be kell illeszteni a költségvetés funkcióit. Ebből levezethető a közösségi fogyasztásra konvertálható forrás nagysága, a felhalmozásból átvállalható állami feladatkör, továbbá a hiány kezelhető és vállalható mértéke.

A makrogazdaság paraméterei – természetesen az adópolitikai hatások mellett – nagyban befolyásolják az államháztartás bevételi oldalának megalapozását. Persze a leírt összefüggések a valóságban nem ennyire sematikusan, hanem a hatás-kölcsönhatás több szálon futó kapcsolatrendszerének eredőjeként adják a megoldást. Ezért nem meglepő, hogy a tervezés modellezésére januártól április–májusig többféle változatot kell szimulálni egészen addig, míg a céloknak a lehető legjobban megfelelő olyan változatig el lehet jutni, amely a kormány elé terjeszthető.

A költségvetés-tervezés második szakaszát a makrogazdasági mozgástér feltételeinek és a pénzügypolitika prioritásainak számbavétele, továbbá az adózási szabályok alapján meginduló bevételtervezés képezi. Ugyancsak második – párhu-

zamos – szakasznak tekinthető az állami feladatok számbavételére épülő kiadási szerkezet és az előirányzott nagyságrendek megtervezése. Ebben a szakaszban a tervezés még „csak” a pénzügyi berkek műhelyeiben folyik, s feladata az egyensúlyt megőrző fiskális követelményeknek megfelelő keretek nagyságrendi meghatározása. Tágabb értelemben már ebben a szakaszban is többsikú a tervezési folyamat: dolgoznak az adótörvények továbbfejlesztésén, illetve a tárcáknál is folyik a költségvetésre is kiható szakmai jogalkotás, ami rendkívül széles spektrumot ölel fel a jóléti rendszerek széles társadalmi rétegeket érintő intézkedéseitől a vállalkozási szférában elképzelt változásokon keresztül az infrastrukturális beruházásokig.

Sokadik tervváltozatként áll elő egy olyan államháztartási mérleg, amely megfelel a gazdaságpolitikai céloknak, biztosítja az államháztartás elérni kívánt egyensúlyát, eleget tesz a költségvetés-politikai céloknak, figyelembe veszi a prioritásokat, tükrözi az adópolitikai elképzeléseket és – pénzügyi szempontból – elégséges forrásokat biztosít az állami feladatok finanszírozásához. A kormány elé beterjesztésre kerülő változat azonban az eddigi többéves ismereteink és tapasztalataink alapján nem tekinthető etalonnak, többször, több ponton is sor kerül módosítására, az egyes fejezeteket illetően pedig az egyeztetések – a konkrét problémák kezelése érdekében – folyamatosan napirenden vannak. A tervezésnek már ezen a szintjén felmerül az immáron „örökzöldként” visszatérő probléma: a meghatározottságok kezelése és a pénzügyi korlátok között meglévő „antagonisztikus” különbség. Több évre visszavezethető jogszabályi kötöttségekből ugyanis olyan finanszírozási kötelezettségek jelennek meg az államháztartással szemben, amelyek rendezéséhez nem igazán ajánlhatók jól bevált követendő megoldások.

A probléma megvilágítása érdekében kanyarodjunk vissza egy „iskolapéldán” keresztül a tervezés módszertanához. Az államháztartás bevételi lehetőségeit ez esetben fogadjuk el adottnak, kiindulási kötöttségnek, hiszen a bevételnövekedésnek nemcsak elméletileg, de gyakorlatilag is megvannak a maga korlátai. A másik ugyancsak nem tetszés szerinti nagyságrendben figyelembe vehető tényező az államháztartás hiányának alakulása. (Mint ahogy egy család sem vállalhat évenként a jövedelmének terhére nagy kölcsönöket, mert előbb-utóbb nemcsak hogy eladósodik, de ez az eladósodás már a napi folyó kiadásainál is zavarokat fog okozni, elkezdi felélni tartalékait, vagyónát és a végén nem marad semmije.) Tehát az állam gazdálkodásában is vannak ésszerű mértékei, határai a hiánynak (kölcsönnek), vagyis relatíve az is korlátos. Ugyanakkor nagy a nyomás a kötelezettségek oldaláról. Tehát mit lehet tenni? Több bevételt csak az adók növelésével, újabb adók kivetésével lehetne előteremteni, de ez politikai, gazdasági következményei miatt nem járható út. A megoldás így a közpénzekkel való takarékoskodás az ésszerűség határain belül, az állami szerepvállalás átalakítása, és az intézményrendszer korszerűsítése. Ezen túlmenően előbb-utóbb lépni kell a nem vállalható feladatok jogi alapjainak megszüntetése révén a források és a feladatok közötti összhang megteremtésének irányába. Mindez természetesen nem könnyű feladat.

A költségvetésitörvény-alkotás eljárási rendje

Az 1991. és az 1992. évi Költségvetési törvényt az Országgyűlés államháztartási törvény hiányában vitatta meg. Az állami pénzügyekről szóló törvény tartalmazott ugyan bizonyos rendelkezéseket az állami költségvetéssel kapcsolatos hatáskörökről és eljárási szabályokról, de azok nélkülözték a határidők kitűzését és a hatáskörök egyértelmű elhatárolását. A törvény módosítása azonban nem könnyítette meg sem a kormány, sem az Országgyűlés munkáját, és a házszabály sem tartalmazott a törvenymódosításhoz igazított eljárási szabályokat. A kormány az előírt négy előterjesztésből kettőt nyújtott be: a költségvetés irányelveit szeptemberben (melynek elfogadása november 5-én történt meg), továbbá – emiatt két hét késéssel – a költségvetési törvényjavaslatot.

Lényeges változást jelentett a következő költségvetési évre történő felkészülés szempontjából, hogy az 1992-ben elfogadott Államháztartási törvény – határidők kitűzésével – meghatározta a pénzügyminiszter, a kormány és az Országgyűlés feladatait. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységét illetően ebből a következőket kell kiemelni. A kormánynak május 15-éig – az országgyűlési képviselők általános választásának évében legkésőbb július 31-éig – tájékoztatást kell adnia a következő évi gazdasági programról, a költségvetési politika fő irányairól. A költségvetési törvényjavaslatot a kormánynak az államháztartási mérlegtervezettel együtt szeptember 30-áig kell benyújtania. Az Országgyűlés – tárgyalást követően – november 30-áig meghatározza a fejezetek bevételi és kiadási főösszegeit, és a költségvetés bevételi és kiadási főösszegét és a költségvetési hiány (vagy többlet) mértékét.

A költségvetési folyamatok fontos szereplői a fejezetekért felelős miniszterek. Kiemelt szerepe van a pénzügyminiszternek, aki az államháztartással kapcsolatos, kormányhatáskörbe tartozó kérdésekben előkészítő–koordináló tevékenységet végez, előkészíti a költségvetési és zárszámadási törvénytervezeteket, gondoskodik a költségvetés végrehajtásáról, a központi költségvetést terhelő adósság és hiány finanszírozásáról, gyakorolja a kincstári vagyon tekintetében a tulajdonosi jogokat, működteti a költségvetés információs rendszerét és emellett ágazati feladatokat is ellát. A miniszterek, mint a költségvetési fejezetek irányítói, közreműködnek a költségvetés tervezésében, végrehajtásában, a zárszámadás elkészítésében és ellenőrzésében, irányítják a felügyeletük alá tartozó szervezeteket, továbbá gazdálkodnak a hatáskörükbe utalt alapokkal.

Az Államháztartási törvény rendelkezései alapján szükségessé vált a Költségvetési törvény sajátosságait figyelembe vevő házszabályi rendelkezések megalkotása is, melyekből a következő fontosabb eljárási szabályokat kell kiemelni:

A házszabály (HSZ) úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvényjavaslat sürgős tárgyalását nem lehet kérni. A módosító indítványok benyújtására (a költségvetési előirányzatok vonatkozásában) a házszabály 43. § (1) bekezdés b) pontja bevezette a formanyomtatvány alkalmazását, továbbá újszerű, két szakaszban megvalósuló költségvetési tárgyalást, illetve határozathozatalt, valamint ehhez igazodó általános és „kétfordulós” részletes vitát írt elő (HSZ

56/A–56/C. §). Az első szakaszban a bizottságok, illetve az Országgyűlés a törvényjavaslat általános vitáját folytatják le, majd a részletes vitában azokat a módosító javaslatokat tárgyalják, illetve azokról határoznak, amelyek a törvényjavaslat bevételeinek és kiadásainak fejezetenkénti összegét, főösszegét, továbbá a költségvetési hiányt (vagy többletet) érintik. A november 30-ai, első szakaszt lezáró határozathozatal követően a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság javaslatot tesz a költségvetés kiadási-bevételi főösszegére, a fejezetek főösszegeire és a hiány mértékére, melyről az Országgyűlés vita nélkül határoz. A törvényjavaslat tárgyalásának második szakaszát a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság tájékoztatását követő részletes vita újbóli megnyitása jelenti. Nyolc napon belül a törvényjavaslatához olyan kapcsolódó módosító javaslatok nyújthatók be, amelyek fejezeteken belüli előirányzat-átcsoportosítást tartalmaznak, és a hiány mértékét nem változtatják. Az újból lefolytatott részletes vita után kerül sor a törvényjavaslatához korábban benyújtott, a főösszeget nem érintő módosító, továbbá az újabb kapcsolódó módosító javaslatok bizottsági megtárgyalására, valamint a határozathozatalra.

A költségvetési folyamatokkal kapcsolatban szükséges kitérni a fentiekén túl a költségvetési irányelvekre is. A költségvetési törvényjavaslat tárgyalását megelőző költségvetési irányelvek megvitatása az Államháztartási törvény idevonatkozó indokolása szerint azt célozza, hogy a Költségvetési törvény megalapozott döntéshozatalához rendelkezésre álljanak a szükséges információk. A kormány a költségvetési irányelvekben tájékoztatást ad az Országgyűlés számára a gazdasági programról, a költségvetési politika fő irányairól és a tervezés folyamán kialakult keretekről. Ha az Országgyűlés és a kormány elképzelései a fő irányokban eltérnek, lehetőség van kiigazításra. Az álláspontok különböznek a tekintetben, hogy a költségvetési irányelveiről szükséges-e országgyűlési határozatot hozni. Ez kifejezésre jut abban is, hogy az Országgyűlés költségvetési irányelveket eddig csak az 1992. évre fogadott el határozati formában, és ez is csak a hiány mértékének a keretét határozta meg. 1999-ben első alkalommal hozott olyan határozatot a Parlament, amelyben 3 évre meghatározta a költségvetési mozgástér főbb mutatóit (lásd a 91. oldalon lévő táblázatot).

A költségvetésitörvény-javaslat tárgyalási rendje

A megalapozott Költségvetési törvény megalkotásának fontos tényezője (a rendelkezésre bocsátott információk, szakvélemények, és a kapcsolódó törvények ismerete mellett) a tárgyalásra fordítható megfelelő időkeret. A költségvetési törvényjavaslat időigényességét az Államháztartási törvénnyel bevezetett többszakaszos eljárási szabályok is indokolják.

A költségvetési törvényjavaslat parlamenti és bizottsági tárgyalásának előkészítésében, véleményezésében, és a javaslattételben kiemelkedő szerep hárul a Költségvetési és Pénzügyi Bizottságra. A törvényjavaslat tárgyalását a házszabály 62. § (3) bekezdése alapján a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság készíti elő, a bizottság titkárságának közreműködésével.

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalását mind az ellenzéki, mind a kormánypárti képviselők fontosnak tartják, mert ennek során kifejezhetik a kormány gazdaságpolitikájával kapcsolatos álláspontjukat, véleményüket, kritikájukat. Egyben áttekinthetik a kormány 3 évre szóló gazdasági programjának érvényesülését az adott évre. Míg az Országgyűlés plenáris ülésein lefolytatott vitákon ezek a témakörök dominálnak, a bizottságok munkáját elsősorban a szakkérdések megvitatása jellemzi, továbbá itt zajlik a tulajdonképpeni költségvetési alku is.

A Költségvetési törvény parlamenti vitája abban is különbözik más törvényjavaslatok vitájától, hogy addigra azt – a hatáskörébe tartozó kérdésekben – az Országgyűlés minden állandó és különbizottsága már megtárgyalta, és a módosító javaslatokat véleményezte.

A bizottságok ülésén a kormány képviselőjét a Pénzügyminisztérium látja el. Ugyanakkor a bizottságok igénylik, hogy a fejezetért felelős személy részt vegyen üléseiken és véleményt nyilvánítson a szakkérdésekben. A tárcák különösen akkor tartják indokoltnak részvételüket, ha a költségvetés összeállításánál az előzetes egyeztetés során egy-egy előirányzat meghatározásánál nem sikerült egységes álláspontot kialakítani és ezen érdekeiket a bizottságokban szeretnék érvényesíteni. Általánosságban elmondható azonban, hogy a vélemények kialakításánál a kormány nevében eljáró Pénzügyminisztérium állásfoglalása dominál. A szakmai kérdések megvitatását célszerű lenne a szaktárcák képviselőinek bevonásával a szakmai bizottságokban lefolytatni. Ezzel a szakbizottságok felelőssége növekedne, állásfoglalásaik kialakításánál körültekintőbben járnának el. Ugyanakkor a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság leterheltsége csökkenthető lenne oly módon, hogy csak a továbbra is vitatott kérdésekben foglalna állást. A mai gyakorlatban a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság tevékenysége abban is különbözik a szakbizottságokétól, hogy minden módosító javaslatot illetően állást foglal, ezért ülése a költségvetési alku „végső fóruma” is. A szakbizottságok által már véleményezett módosító javaslatok, illetve az általuk előterjesztett módosító javaslatok alapján a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság foglal állást abban, hogy javasolja-e az Országgyűlésnek az előterjesztett módosító javaslat elfogadását, vagy kompromisszumon alapuló módosító javaslatot terjeszt elő.

A Költségvetési és Pénzügyi Bizottság hárszabályban foglalt kötelezettsége a benyújtott módosító javaslatok összegzése, jelentésbe, illetve kiegészítő jelentésbe foglalása és az Országgyűlés elé terjesztése.

Az új eljárási szabályoknak megfelelően a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság a határozathozatal első szakaszában azon módosító javaslatokat terjeszti az Országgyűlés elé, amelyek a költségvetés főösszegeit érintik. A második szakaszban pedig a főösszegek és a hiány mértékét nem érintő módosító javaslatokat foglalja más bizottságokkal együttes, illetve kiegészítő együttes jelentésbe.

A törvényjavaslat kétszakaszos tárgyalási módja tovább erősítette a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság szerepét a költségvetési törvényjavaslat döntéshozatali folyamatában. A Költségvetési törvény elfogadása előtt az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága ellenőrzi a törvénytervezetet, hogy az jogi, kodifikációs szempontból megfelel-e a szabályoknak.



Változó állam – változó államháztartás

Csonka Gizella

Mindannyian egy osztársadalmi szintű, nemzetgazdasági léptékű megállapodás-rendszer résztvevői vagyunk. Ez a megállapodás-rendszer a „*magán*” és az „*állami*” szféra – politikai berendezkedéstől függő – társadalmi szerződése a közterhek vállalásáról, az aktuálisan értelmezett közjavakról, illetve azok elérhetőségéről. Az alapelvek deklarálására az alkotmányok és a polgári charták hivatottak, a jogviszonyokat, a szakmai és eljárási kérdéseket, a gazdasági és pénzügyi konstrukciókat pedig általában törvényi szinten szabályozzák. A költségvetési transzparencia ezen követelményének a magyar jogrend törvényenként eltérő színvonalon bár, de összességében eleget tesz.

A két szféra kapcsolatainak skálája a passzív érintettségtől a törvényi kötelezettségen és jogosultságon, a lobby-előírányaton át egészen a polgári jogi szerződéskötésig terjed, megszámlálhatatlan formát ölt. Egyének, háztartások, gazdasági és civil szervezetek, területi és szakmai autonómiák, hatalmi és adminisztratív szervek közösen érdekeltek abban, hogy a két szféra határvonalai mielőbb világosan kirajzolódjanak, viszonyuk minél nagyobb mértékben jogi alapra helyeződjön, s ahol csak lehetséges az elvárások és teljesítésük konkrétumait dokumentálják, megállapodásban rögzítsék és számon kérhetővé tegyék. Erre azért van szükség, mert nincs társadalmi–politikai konszenzus az államháztartás körvonalazható céljait illetően, így a szakmai reformok köre, tartalma és időzítése kormányzati ciklusonként változó.

A közgazdaságtannak a gazdasági folyamatok elemzésére kialakított fogalmi rendszere, nyelvezte a napjaink üzleti világában jártas olvasó számára már jól ismert, de talán még szokatlannak tűnhet, ha az állam, az államháztartás működését próbáljuk ugyanezen fogalmakkal leírni, jellemezni. Ez nemcsak lehetséges, hanem időszerű is, mert *nem lehet megkerülni az államháztartás piaci környezetben való megmértetését*. Ma már ugyanis nem elegendő az „állami gondoskodás” politikai felelősségének kinyilvánítása és felvállalása. Bizonyítani kell minden egyes költségvetési forint célszerűségét, ellenőrzöttségét, gazdasági hatékonyságát és társadalmi hasznosulását. E bizonyításhoz szakmailag és gazdaságilag kimunkált, teljes értékű döntési alternatívákat szükséges előterjeszteni. Nem szabad visszariadni attól sem, hogy valamely megoldás következményeként az állam jövedelmi pozíciójának, nettó vagyonának, pénzügyi vagyonának, termelési költségeinek, netalán termelési volumenének változásáról kezdjünk vitatkozni. Ellenkezőleg, ezzel tesszük érthetővé és átláthatóvá a gyakorta „misztifikált” költségvetést, és ezáltal válnak mérlegelhetővé döntéseink következményei.

Tanulmányunk a magán- és az állami szféra átalakuló kapcsolatrendszerét piacgazdasági szemszögből igyekszik rendszerezni és ismertetni, s ezért az államháztartást, illetve tágabb környezetét a hagyományos módszerektől eltérő módon – termelőként, vásárlóként, tulajdonosként stb. – mutatja be.

Állam: működés – kockázatkezelés – befektetés

Az államot, az államháztartást rövid és hosszú távú megfontolások működtetik. Az alapvető egyéni és kollektív létfeltételek biztosítását közösen finanszírozzuk. Ez azon a felismerésen alapul, hogy a feltételeket meg kell teremteni és – egy megállapodott színvonalon – folyamatosan fenn kell tartani, de ennek megszervezése és kivitelezése egyénileg, vagy egyénileg megvásárolható módon nem lehetséges. Vagy azért, mert *állami alapintézmények működtetéséről* van szó s az csak közösen végezhető, vagy azért, mert szempontjaink olyan megoldásokat feltételeznek, amelyek eltérnek az üzleti szféra motivációitól, szokásos magatartásától. Ilyenek például a „védelemmel” vagy a „biztonsággal” kapcsolatos területek: a demokrácia intézményeinek védelme, a jogvédelem és a jogbiztonság, a szociális védelem, a honvédelem, a közbiztonság, a katasztrófák elleni védelem, a környezetvédelem stb. Úgy is fogalmazhatunk, hogy *biztosítani szeretnénk magunkat* bármiféle jogsérelem, az alapvető megélhetési és lakhatási, háborús vagy bűnügyi *kockázatok*, vagy természeti és környezeti *károk ellen*. Nemcsak a jelenben, hanem a jövőben is, ezért egyfajta kockázati közösséget alkotunk, mégpedig nagyon bonyolult kockázatmegosztási rendszerben, amely adóképeséget, vásárlóképeséget, fogyasztói szokásokat, szolidaritást, potenciális kárnagyságot vagy kieső hasznot egyidejűleg igyekszik tekintetbe venni. Ez a közteherviselés klasszikus megoldása.

Megfontolásaink másik nagy csoportja *hosszú távú befektetésként* fogható fel, amelyben a jelen generációk saját jövőjük, illetve az új generációk számára kívánunk kedvezőbb körülményeket teremteni, de ezért már a jelenben is áldozatokat kell hozniuk. A humán infrastruktúra befektetései az egészségügy, az oktatás, a szociális és jóléti szolgáltatások, a kultúra és a lakásügyek területén valósulnak meg. A gazdasági környezet jövőjét a termelő infrastruktúra fejlesztésével, az egyes ágazatok jövedelem- és versenyképességet növelő támogatásával, vagyis reorganizációval alapozzuk meg. E befektetéseknél mutatkozik meg egyre intenzívebben az érintettek, tehát mind az állam, mind az üzleti szereplők részéről a közvetlen közreműködés igénye és lehetősége a közös finanszírozásban rejlő érdekelttség kiaknázásával.

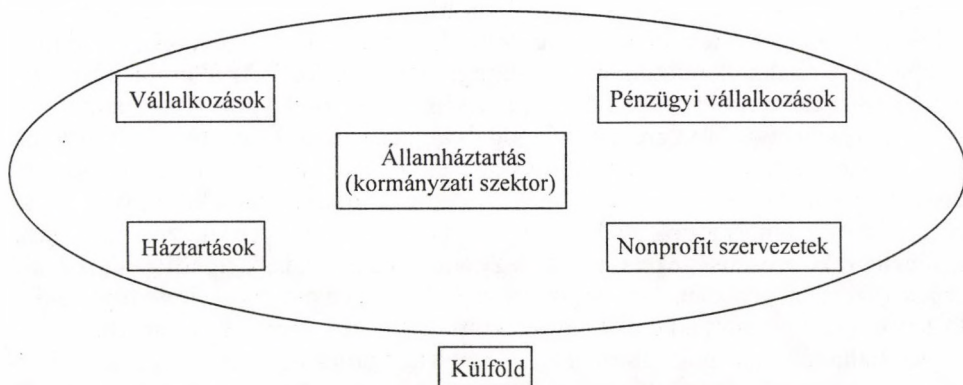
A mindenkori költségvetés-politikát – pénzforgalmi adatok birtokában – az úgynevezett elsődleges, azaz kamatkiadásokat és privatizációs bevételeket nem tartalmazó költségvetési egyenleggel szokás minősíteni. Magyarországon 1995 és 1997 között elsődleges többlettel zártunk, nem keletkezett többletadósság. A jövőbeni generációk starthelyzetét ez ugyan nem nehezíti, de nem is könnyíti, hiszen a folyó költségvetések kiegyensúlyozása mellett a fennálló örökölt adósság törlesztésének, kamatainak fedezetét is elő kell teremteni. Ezért a most élő generációknak,

ha nem csökkentik az adósságot, legalább e fenti célcsoportok szerint számot kellene adniuk a terhek áthárításának indoklásaként.

A gazdasági szereplők

A Polgári törvénykönyv (Ptk.) a jogi személyek tizennyolc formáját különbözteti meg. A statisztikák alapján megállapíthatjuk, hogy ez a formagazdagság a magyar gazdasági átalakulást és fejlődést megfelelően támogatja. Olykor azonban – éppen az államháztartás reformja kapcsán – ez a kínálat mégsem bizonyult elégségesnek. Az elmúlt évek törvényalkotási menetében a Ptk. kategóriáival nem azonosítható, különleges egyedi státusú szervezetek is létrejöttek (pl. Országos Rádió és Televízió Testület, megyei területfejlesztési tanácsok). A jog hiába helyezte ezeket a szervezeteket, továbbá az úgynevezett közhasznú társaságokat is az államháztartáson kívülre, a statisztikai ismérvek alapján mégis odatartoznak.

A gazdasági szereplők csoportosításával kapcsolatban két szempontot kell vizsgálnunk: a *piaci részvételt* és a tulajdonos kilétét. Ha valamely szervezet piaci értékesítésre termel, akkor gazdasági magatartásának irányultsága alapján a vállalkozásokhoz tartozik. Ellenkező esetben, vagyis ha nem nyereségérdekeltségben működik, és az általa előállított termékek és szolgáltatások elosztása nem a piaci mechanizmusban történik, akkor nem piaci termelőnek tekintjük. Mindazonáltal termelő, mert gazdasági értéket hoz létre. A nem piaci termelők általában a kormányzati szféra gazdasági egységei és a nonprofit szervezetek. A pénzközvetítésre szakosodott vállalkozások e speciális tevékenységük alapján elhatárolandók a termékeket előállító vagy szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásoktól. A nemzetgazdaságot a rezidens, azaz a gazdasági érdekeltség tekintetében az adott földrajzi területen működő, befolyással bíró szervezetek alkotják. Az adott földrajzi területen kívüli gazdasági érdekeltségű szervezetek összefoglaló elnevezéssel a „külföld” kategóriába tartoznak.



1. ábra. A nemzetgazdaság szektorai és a külföld

A Ptk. gazdaságszervezeti formái így két csoportra oszthatók:

Nyereségérdekelt szervezetek	Nem nyereségérdekelt szervezetek
állami vállalat	költségvetési szerv
helyi önkormányzat vállalata	közhasznú társaság
egyéb állami gazdálkodó szerv	egyesület
szövetkezet	köztestület
szövetkezeti országos érdekképviselői vállalata	alapítvány, közalapítvány
egyesületi vállalat	egyesülés
tröszt	
leányvállalat	
jogi személyiségű gazdasági társaság	
(pl. közös vállalat, korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság)	

A másik vizsgálandó szempont a *tulajdonos kiléte*. A nem társult formák esetében a tulajdonos általában azonos az alapítóval (pl. állami, helyi önkormányzati, szövetkezeti, egyesületi vállalatok, leányvállalat, költségvetési szerv, alapítvány esetében), de lehet különböző is (pl. egy minisztériumi költségvetési szerv helyi önkormányzati felügyelet alá kerülése esetén). A társult vállalkozásokat a többségi tulajdoni vagy többségi szavazatot biztosító tulajdonosi részarány alapján tekintjük magán- vagy közcélú vállalkozásnak. A nonprofit szervezetek – alapítóik által meghatározott tevékenységi körük és szolgáltatásaik jellege alapján – segíthetik a vállalkozásokat (pl. a kamarák), a háztartásokat (pl. az egyesületek), vagy a kormányzati szektort (pl. az állami közalapítványok).

Államháztartás – kormányzati szektor – közszektor

A *piacgazdaságban* az „állam” jelenléte kibővült a kormányzati funkciókkal felruházott területi és szakmai önkormányzatokkal, irányító testületekkel és a tulajdonukban lévő és általuk működtetett gazdasági szervezetekkel. Az államot, kormányzatot képviselő szervezeteket a többi gazdasági szereplőtől a politikai hatalomgyakorlás, a jogalkotás, a végrehajtás és jogalkalmazás, a költségvetési és adóztatási jog gyakorlása, s ezeken keresztül a piaci és az elosztási folyamatokba történő beavatkozásuk különbözteti meg. Más vonatkozásban nincsenek különbségek, így például a tulajdonosi jogok gyakorlása, a fizikai és a pénzügyi eszközök birtoklása, a pénzügyi kötelezettségek vállalása, vagy a közszolgáltatások előállításához szükséges gazdasági javak (input) megszerzése és felhasználása magánjogi ügyletekkel történik, csakúgy mint a nem állami szektorhoz tartozó szervezetek esetében.

Az átalakuló országok többségében – így Magyarországon is – az „állami köz- és magánvagyon” nyilvántartási rendszere nem tartott lépést az üzleti szféra átalakulásával. Az „állami szféra” pontatlan meghatározása annak is tulajdonítható,

hogy az elmúlt évtizedekben a közpénzügyek terepének kizárólag a mindenkori állami költségvetést, annak bevételeit és kiadásait tekintették. Még az átalakulás éveiben is háttérben maradt az a gazdasági szervezetegyüttes, amely a különböző infrastrukturális szolgáltatásokat (társult vagy nem társult) vállalkozási formában öfenntartó egységként, a közszolgáltatásokat (az ún. „nem termelő tevékenységeket”) pedig költségvetési szervként vagy közcélú nonprofit szervezetként végzi.

A központi irányítású (minisztériumokhoz, országos hatáskörű szervekhez tartozó) intézményeket első ízben az 1990. évi állami költségvetés dokumentumaiban szerepeltették. A tulajdonosi átalakulás során a kívánatos tartalmú és mértékű állami vállalkozói tulajdon tételes kormányrendeleti rögzítése 1992-ben valósult meg. E vagyonelemek többségének kezelésére, illetve privatizációjuk lebonyolítására 1995-ben állami vagyonekezelő szervezetet hoztak létre kizárólagos állami tulajdonú részvénytársaságként. Kisebb részük a szakminiszterekhez került. Az Államháztartási törvény jóvoltából, 1992-től kezdődően a minisztériumok és a helyi önkormányzatok – saját elhatározásuk alapján – alapítói, illetve tulajdonosai lehetnek vállalkozási szervezeteknek, továbbá nonprofit szervezeteknek is. A kincstári vagyont alkotó vagyonelemek típusainak kijelölésére és a vagyongazdálkodás szabályainak törvényi rögzítésére 1995-ben került sor, de teljes körű vagyonregiszter mind a mai napig nem készült. Ennek következtében az állami vagyonmérleg összeállítására is várnunk kell.

Az „állam”, „állami” szavak használata manapság nem teljesen egyértelmű. A helyi önkormányzatok megalakulása óta az „állami” jelző inkább csak a központi kormányzati területre vonatkozatható, és inkább a „közsféra”, „közszektor”, vagy „közösségi szektor” fogalmakat használhatjuk a „piacgazdasági állam” megnevezésére.

Az államháztartás, a kormányzati szektor és a közsféra egymásra épülő, egyre nagyobb szervezethalmazt alkotnak. A magyar államháztartás a hatályos jogi szabályozás alapján a központi költségvetést, az elkülönített állami pénzalapokat, a társadalombiztosítást és a helyi önkormányzatokat öleli fel.

A statisztikában a *kormányzati szektorba* tartozó gazdasági egységek közös jellemzője, hogy nem piaci termékek és szolgáltatások előállításában és szétosztásában, valamint a jövedelem és a vagyon újraelosztásában vesznek részt politikai felhatalmazás és felelősségvállalás alapján. Ezek szerint az államháztartás szervezetein kívül idetartoznak az államháztartás szervezetei által közvetlenül irányított, ellenőrzött és többségében kormányzati forrásokból (adókból) finanszírozott nonprofit szervezetek is, akkor is, ha jogi függetlenséget élveznek. A hazai és a nemzetközi statisztikai adatszolgáltatásban 2000-től egységesen így kell majd kezelni a kormányzati szektor fogalmát.

A *mikrogazdasági információs rendszerekben* a legnagyobb szervezetegyüttes a vállalatbirodalom, amelynek *konzolidált beszámolója* hivatott a vállalatbirodalom és a külvilág valós viszonyait bemutatni, mivel az anyavállalat közvetlenül, vagy leányvállalatain keresztül közvetetten, mértékadó befolyást gyakorolhat. A kormányzati pénzügyi statisztikák ugyanezen elv alapján írják elő a kormányzat konzolidált

adatainak összeállítását, s ezért készülnek újabban úgynevezett konszolidált államháztartási pénzügyi adatok is.

A *közszektor* (public sector) a kormányzati szektoron kívül magában foglalja a teljes vagy többségi állami tulajdonban álló vállalkozásokat, ideértve a jegybankot is. Így maguk a vállalkozások is részei ennek a szervezeti aggregátumnak, amelyben a konszolidált megjelenítés szükségessége nyilvánvaló. A legfejlettebb országok már publikálnak adatokat a konszolidált közszektorról. Nálunk egyelőre még kevés a statisztikailag értékelhető adat.

A társadalmi–gazdasági szerepek

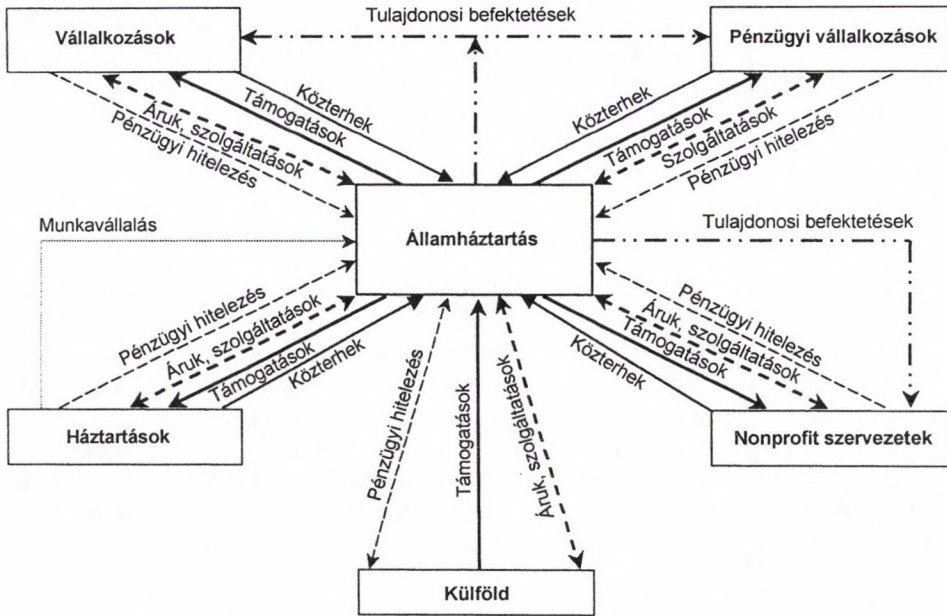
Egy-egy társadalmi–gazdasági szereplő egyidejűleg több minőségben is létezhet. Gondoljunk csak arra, hogy mi magunk is különböző jogviszonyban állunk az állam különböző intézményes képviselőivel, ha történetesen családi pótlékban részesülünk (törvényben meghatározott jogosultság), amikor gyermekünk napközis díját fizetjük be (szolgáltatás igénybevételének térítése), amikor közalkalmazottként bérünket átutalják (munkaviszony alapján az elvégzett munka ellenértékének megfizetése), vagy ha éppen szabad forintjainkat kincstárjegybe fektetjük (kölcsönt nyújtunk kamatok ellenében).

Az állami tulajdon monopóliumán alapuló politikai berendezkedés idején *a két szféra közötti* gazdasági kapcsolatok, a *viszonzott és a viszonzatlan tranzakciók* nem képezték statisztikai–számveteli megfigyelés tárgyát. Az akkori felfogás szerint az állami szervek által előállított termékek és szolgáltatások túlnyomó részének már csak ideológiai okokból sem lehetett gazdasági értéke vagy ára, ebből következően sem előállítási költséget, sem a gazdasági értékek cseréjét nem mérték.

A piacgazdaságra való áttéréssel azonban *minden társadalmi–gazdasági szereplő* előbb-utóbb óhatatlanul *mérlegelésre kényszerül, összeveti a társadalmi hasznosítást a gazdasági és használati értékkel*, s ezt teszi akkor is, ha szempontrendszerében minden más megelőzi a vételárat. Ez utóbbi (nem piaci) szempontrendszer, mint láttuk, alapvetően jellemzi a kormányzati és a nonprofit szektort. Az átalakulás során a piaci szférában fokozatosan megjelentek a korábban állami monopóliumot képező tevékenységek és közszolgáltatások, kezdetben inkább kínálatbővítő, napjainkban pedig már gyakran helyettesítő jelleggel. Valójában a kormány ezeken a területeken is igyekszik mind szélesebb körben piacosítani és elterjeszteni a beszélítói konstrukciókat. Ily módon az állami szolgáltató piaci versenytársakkal találkozik (pl. az egészségügyben, az oktatásban, a nyugdíjkonstrukciókban), vagy maga is piaci megrendelővé válik (pl. a háziorvosi ellátásban, egyes gazdasági–pénzügyi és informatikai szolgáltatásokban). Nem ritkán az állami szervek maguk hoznak létre vállalkozásként működő szervezeteket egyes feladataik ellátására.

Az üzleti világban a termelés fenntartásáról a tulajdonosok (befektetők), a vevők és a hitelezők együttesen gondoskodnak. A kormányzati szférában e hármas szereposztás funkcionálása nem látható, de azzá tehető.

A 2. ábra az államháztartás és a többi szektor közötti legfontosabb gazdasági tranzakciókat és azok irányát mutatja be. A szaggatott vonalak minden esetben viszonzott tranzakciókat, ellentételezett csereügyleteket jelölnek. A közterhekre vonatkozóan ugyanezt nem mondhatjuk el, s az államháztartásból folyósított támogatások túlnyomó része is viszonzatlan, egyoldalú pénzügyi művelet. Az ábra a tranzakciók, s nem a pénzmozgás irányát mutatja.



2. ábra. Az államháztartás főbb gazdasági tranzakciói a többi szektorral

Az államháztartás és a külvilág

Az államháztartási pénzügyek alapfunkciói, meghatározott, összetartozó gazdasági tranzakciói az alábbi csoportokba sorolhatók:

- közszolgáltatások,
- tulajdonosi befektetések,
- szakmai programok és támogatások,
- közterhek és befizetési kötelezettségek,
- pénzügyi hitelezés,
- tartalékképzés.

Egy-egy alapfunkción belül a társadalmi–gazdasági szerepek, így a jogviszonyok is azonos típusúak (pl. szolgáltatást nyújtó és igénybe vevő, támogató és támogatott, hitelező és adós, kezes és kedvezményezett), függetlenül a szereplők szektor szerinti

hovatartozásától. A hat alapfunkció sajátosságaiknak megfelelően további funkciókra bontható.

A pénzügyigazgatási funkciók azt határozzák meg, hogy *az államháztartási feladatellátás, a közcélok szolgálata milyen gazdasági-pénzügyi eszközökkel valósuljon meg.* Azokat a kormányzati megoldásokat, alkalmazott eszközrendszereket jelölik, amelyek az államháztartás és a külvilág kapcsolatrendszere szempontjából markánsan különböző szabályozási, igazgatási és pénzügyi lebonyolítási módokat és technológiákat igényelnek. Segítségükkel az államháztartás felülvizsgálatának új módszertanát alakíthatjuk ki: az államháztartás (kormányzati szféra, közsféra), mint egész, így a pénzügyek szempontjából ragadható meg és formálható, sőt vele szemben követelményrendszer is támasztható. Ez vonatkozhat például a pénzügyi és vezetői számvitelre, a szektor- és szervezetsemleges eljárásokra, az összehasonlíthatóságra és összemérhetőségre, de akár a „nettó vagyon” változására is.

A pénzügyigazgatási funkciók

A pénzügyigazgatási funkciók szerinti rendszerezésnek az a vezérgondolata, hogy az állami feladatok ellátása, a kormányzati célok elérése két „csatornán” keresztül valósulhat meg: egyrészt a saját intézményhálózat működése és szolgáltatásai révén, másrészt az államháztartáson kívüli társadalmi és gazdasági szereplők különböző tehervállalási és támogatási rendszerén keresztül. A kormányzati szervek felelősek ugyanakkor a feladatok, célok forrásául szolgáló közterhek beszedéséért és – mint tulajdonosok – az állami (önkormányzati) vagyon hatékony működtetéséért is. Ezek a megkülönböztetett szerepkörök a következőképpen jelennek meg a pénzügyigazgatási funkciókban és elszámolási (számadási) körökben:

1. Közszolgáltatások
 - 1.1. Intézményi közszolgáltatások (intézményi hatáskörű)
 - 1.2. Intézményi célfeladatok (központi hatáskörű)
 - 1.3. Vásárolt közszolgáltatások
 - 1.4. Más alrendszerek támogatása
2. Vagyongazdálkodás
 - 2.1. Intézményi hatáskörű tárgyi vagyongazdálkodás
 - 2.2. Központi hatáskörű tárgyi vagyongazdálkodás
 - 2.3. Tulajdonosi elszámolások
 - 2.4. Más alrendszerek támogatása
3. Szakmai programok és támogatások
 - 3.1. Szakmai programok
 - 3.2. Egyedi támogatások
 - 3.3. Normatív támogatások
 - 3.4. Pályázatos támogatások
 - 3.5. Kölcsönnyújtás
 - 3.6. Kezességvállalás
 - 3.7. Adókedvezmények, -mentességek

4. Közterhek és befizetési kötelezettségek
 - 4.1. Közterhek
 - 4.2. Kötelező társadalombiztosítás
 - 4.3. Egyedi, eseti bevételek
5. Tartalékképzés
6. Finanszírozás (pénzügyi hitelezés)

A *közszolgáltatások* az állami feladatellátás során létrehozott, közszükségletet kielégítő termékek és szolgáltatások. Közös jellemzőjük, hogy előállításukról az államháztartás primer költségvetési jogosultságokkal felruházott felelősei kötelesek gondoskodni (kormány, miniszterek, alapkezelők, önkormányzatok). A közszolgáltatásokat általában az állam saját intézményhálózata biztosítja, bár szűk körben már előfordul hogy a közszolgáltatást egyéni vállalkozótól vagy piaci szervezettől vásárolják meg (pl. háziorvosi szolgáltatás).

A mai költségvetési rendszerben a közszolgáltatások tényleges költségei és azok fedezésének módja nem mérhető. A pénzforgalmi szemléletű könyvvezetésben a kifizetések időben elszakadnak a ráfordítások felmerülésének tényleges időpontjától, a készleteket bizonyosan nem használják fel a vásárlás pillanatában, a tárgyi eszközök elhasználódása (amortizációs költség) nem jelenik meg. A ráfordításokkal szembeállítható bevételeket ugyancsak nehéz meghatározni, hiszen bizonyos szolgáltatások esetében az igénybe vevő által fizetendő térítés közgazdasági értelemben akár árbevétel is lehet (azaz fedezi a felmerülés elve szerinti ráfordítások legalább 50%-át). Más esetekben ez a mérték jelképes, vagyis inkább csak formai és nem gazdasági kapcsolatként értékelhető. Az ilyen típusú térítéseket tekinthetjük adminisztratív díjaknak vagy illetékjellegű bevételeknek, de semmiképpen sem a közszolgáltatás ellenértékének. A mai rendszerben a szolgáltatás igénybevevője által nem fedezett kiadásokat az államháztartás különböző alrendszereiből – azok közötti többszörös finanszírozás útján – a közterhekből, esetenként államháztartáson kívülről származó célzott pénzeszközökből fedezik. Így például a központi költségvetés a helyi önkormányzatoknak juttat úgynevezett normatív támogatásokat, az egészségügy működési kiadásait pedig a társadalombiztosítás állja. Közvetlenül a szolgáltatáshoz kapcsolódó hitelkonstrukció a felsőoktatáson kívül nem létezik.

A *vagyongazdálkodás* azokat a kormányzati műveleteket foglalja magában, amelyek a pénzügyi és nem pénzügyi vagyon állományában, értékében, összetételében okoznak változást, továbbá a vagyon hozamával és terheivel kapcsolatosak. A nem pénzügyi vagyon egy része a kizárólagos állami tulajdont képező természeti vagyon, az épített infrastruktúrák és az értéktárgyak; más része a közszolgáltatások végzéséhez kapcsolódó ingatlanok, gépek, berendezések, felszerelések, járművek és immateriális javak összessége. Ezen vagyonelemek kormányzaton kívüli hasznosításából koncessziós díjak, bérleti díjak származnak. A pénzügyi vagyon értékét növelő kiadásként az alaptőke-juttatások és a részvény- vagy részesedésvásárlások, bevételként pedig a részvények, részesedések értékesítése és a privatizációs bevételek jelentkeznek. A pénzügyi eszközök hozama kamat- és osztalékbevételek formájában jelenik meg. Az államháztartásból más alrendszerek jelentős összegű

felhalmozási (beruházási, felújítási) célú támogatásban részesülhetnek, mint például a helyi önkormányzatok a központi költségvetésből címzett és céltámogatási rendszer keretében.

A *szakmai programok és támogatások* a különböző összkormányzati és ágazatpolitikai szándékok és célok államháztartáson kívüli érvényesítésének, illetve közvetítésének költségvetési eszközrendszerét testesítik meg. Ezekben belül megkülönböztetünk direkt és indirekt eszközöket. A szakmai programok többszereplős, államháztartási és azon kívüli szervezetek együttműködésére épülő projektek, amelyek részletei az előirányzatok jóváhagyásakor még nem feltétlenül konkretizálódnak. Pénzügyi teljesítésük rendszerint a program szakmai előrehaladásához igazodik. A támogatások végleges pénzeszköz-átutalások, melyek lehetnek:

- egyedi (a döntéshozó által meghatározott, nevesített államháztartáson kívüli szervezeteknek vagy szervezetsoportoknak juttatandók) vagy
- normatív támogatások (jogszabályban meghatározott jogosultsági feltételek mellett járandóságként, általános vagy célzott, rendszeres vagy eseti jelleggel), továbbá
- pályázatos támogatások (meghatározott feltételek mellett történő jelentkezési és bírálati eljárás alapján odaítélt pénzeszközök).

A támogatások közvetett formája a kölcsönnyújtás, a kezesség- és garanciavállalás, valamint az adórendszereken keresztüli beszámítás, kedvezményezés.

A *közterhek* jogszabályban előírt kötelezettségek, amelyek bevallás, kivetés, fizetési meghagyás, előírás alapján teljesítendő adó, célzott adó és adójellegű befizetési kötelezettség formájában merülhetnek fel. A kötelező társadalombiztosítás rendszerében befizetett munkáltatói járulékok nem minősülnek adóbevételeknek, mert a munkavállalók kompenzálásának elemei. Úgy kell tekintenünk mint kifizetett munkabért, amelyet társadalombiztosítási szolgáltatásokért cserébe a kormányzati szektorba fizetnek be törvényi kötelezés alapján. Míg a közterhek fő jellemzője, hogy közvetlenül semmilyen ellentételezés, viszonzás nem áll velük szemben, a járulékfizetéssel biztosítási jogviszony keletkezik, azaz ellátási jogosultságot szerzünk.

A *tartalékképzés* pénzügyi tartalékolás általános vagy meghatározott célra.

A *finanszírozás (pénzügyi hitelezés)* a bevételek és a kiadások különbözeteként adódó hiány és a megújítandó adósságok fedezetének megteremtését, a likviditásmenedzselést szolgálja. A pénzügyi kötelezettségek, adósságok keletkezésével, megszűnésével, átalakításával, és mindezek közvetlen pénzügyi terheivel kapcsolatos elszámolásokat jelenti. Ide tartoznak a pénzintézetektől, vagy nemzetközi szervezetektől felvett hitelek, a különböző lejáratú és konstrukciójú értékpapírok, mindezek kamatai és közvetlen járulékos terhei, az átmeneti és letéti pénzkezelés, és az államháztartáson belüli likviditási célú hitelezés elszámolásai is.

Az *államháztartás pénzforgalmi adatainak* felhasználásával az elmúlt évben kísérleti idősort készítettünk a *pénzügyigazgatási funkciók szerinti összegzésre*. Ebben az idősorban két tényidőszak (az 1996. és az 1997. évi) szerepelt (lásd a 89. oldalon lévő táblázatot). Az iménti meghatározások és számbavételi módok a kísérleti összeállításban még nem tudtak maradéktalanul érvényesülni. Az összeál-

lítás az államháztartás bruttó (nem konszolidált) adataira épült, elsősorban az egyes alrendszerek jellemzése céljából. A közszolgáltatásokat csak a személyi, a járulékos és a dologi kiadások alapján lehetett számba venni, az amortizációs költség nem volt számszerűsíthető. Az adókedvezmények és -mentességek a pénzforgalmi szemléletben nem mérhetők. A kötelező társadalombiztosítás átalakuló rendszere miatt a járulékok és az ellátások megfelelő szembeállítására sem volt még elvégezhető, így a járulékbételek a közterheknél, az ellátások – jellegüknek megfelelően – döntően a háztartásoknak juttatott normatív támogatásoknál szerepelnek.

Aktualitások

Az államháztartás előbbieken vázolt megközelítésének és rendszerezésének kettős aktualitása is van.

A nagy elosztórendszerek újraszervezéseként értékelt államháztartási reform vajúdik, sok örökölt kritikus helyzet megoldása van még mindig napirenden. A szakmai feladatok úgymond „költség-vetési” leképezése, azaz „bearázása” amiatt késik, mert a szakmai szabványok, protokollok szabályozásában nincs előrelépés. Így, mivel e tekintetben a szakmai feladatok irányából jelentős ösztönzés nem várható a közeljövőben, a feladat- és szervezetsemleges közgazdasági elemzések felértékelődnek.

Az Európai Unió az egyes tagországok, azon belül a kormányok gazdasági teljesítményének mérésére statisztikai szabványokat alakított ki, melyek közül törvényerőre emelte azokat, amelyek feltételei a valutauniós tagságnak. Ez az úgynevezett maastrichti kritériumrendszer, amely a kormányzati szektor nettó hitelevételének legfeljebb 3%-os és bruttó adósságállományának legfeljebb 60%-os GDP-arányos mértékében, valamint a tagországok inflációs szintjének adott határon belüli együttmozgásában látja biztosítottnak a Közösség harmonizált fejlődését. Ez azt jelenti, hogy egy-egy adott évben a kormányzati szektor nettó vagyona nem csökkenhet a megadott mértéknél nagyobb arányban, miközben a felhalmozott pénzügyi kötelezettségek állománya sohasem haladhatja meg a kritériumként választott mértéket, függetlenül attól, hogy esetleg egy-egy adósságelem törlesztésére történetesen csak húsz év múlva kerül sor. A kormányzati szektor összteljesítményét, másként fogalmazva: egy-egy kormány éves tevékenységét a vagyronvesztés és az eladósodás szintetikus mutatóival jellemzik. Ezeknek a mutatóknak a kiszámításához gyökeresen más számbavételi és elszámolási technikák és adatok szükségesek, mint amelyek a Magyarországon és a más csatlakozni kívánó országokban alkalmazott költségvetési rendszerek elemzése alapján rendelkezésre állnak. Csatlakozási szándékunkkal azonban kötelezettséget vállaltunk e másik mérce szerinti megméréstetésre is, amely a nemzetközi szervezetek statisztikai harmonizációs törekvései nyomán immár többek közös információigényévé vált.

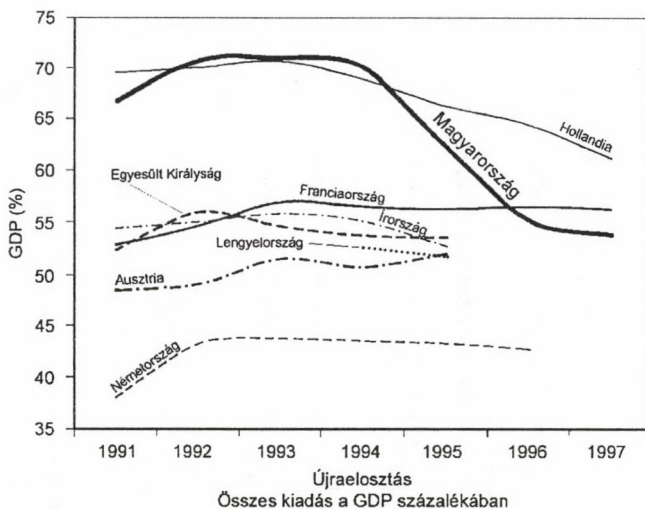
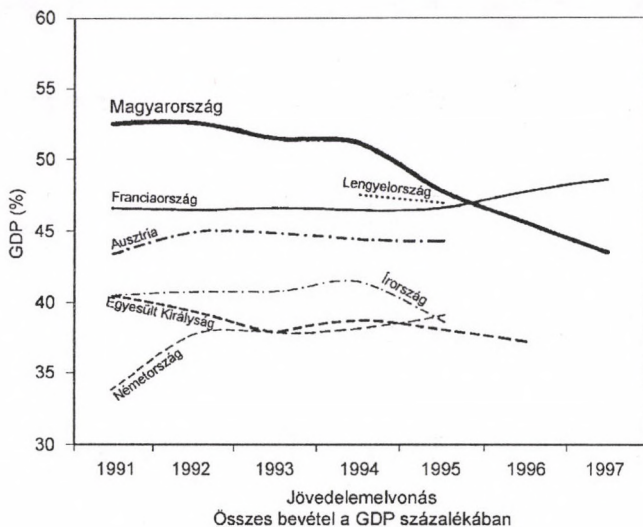
E két aktualitás a „mi mibe kerül” piacgazdasági szemléletű megválaszolásában kapcsolódik össze, vagyis annak tisztázásában, hogy hol helyezkedik el a kormányzati szektor és a többi jövedelemtulajdonos kapcsolatrendszere a gazdaság egészé-

ben, a termelés, a jövedelmek keletkezése, elosztása és újraelosztása, a pénzügyi és nem pénzügyi vagyon alakulása stb. szempontjából. E közgazdasági kategóriákkal kapcsolatban az üzleti számvitelben a szokásos jövedelemszemplétű számbavételt alkalmazzák.

A tanulmányban röviden ismertetett hat funkciócsoport – összeállított kísérleti idősoraink alapján – lefedi az államháztartást; nemcsak annak ma regisztrált pénzforgalmi műveleteit, hanem a számviteli szempontból könyvelendő gazdasági–pénzügyi eseményeit is a maguk teljességében és folyamatában. Ez a funkcionális megközelítés képes elvonatkoztatni az aktuális szervezeti körtől és attól, hogy a funkciók éppen hova vannak telepítve. Így elemzéseink az államháztartásra, a kormányzati szférára és a közszférára egyaránt kiterjedhetnek, továbbá keretet adhatnak a költségvetési elszámolások, a számvitel és a statisztika harmonizált fejlesztéséhez is. Az államháztartás egyre nehezebben áttekinthető pénzügyeinek rendszerezése révén esélyt, ösztönzést és áttérési módszertant adhat az államháztartás és a külvilág gazdasági–pénzügyi viszonyainak újraértékeléséhez, s a magyar költségvetési rendszerben oly nagyon hiányzó döntési alternatívák mérlegeléséhez.

Statisztikai táblázatok

Az itt közölt adatok folyóiratunk e számának témára vonatkozó legfontosabb adatokat tartalmazzák



Forrás: IMF International Financial Statistics, June 1999
IMF Government Finance Statistics Yearbook 1998

A jövedelemelvonás és az újraelosztás alakulása Lengyelországban, Magyarországon és egyes EU-országokban (1991-1997)

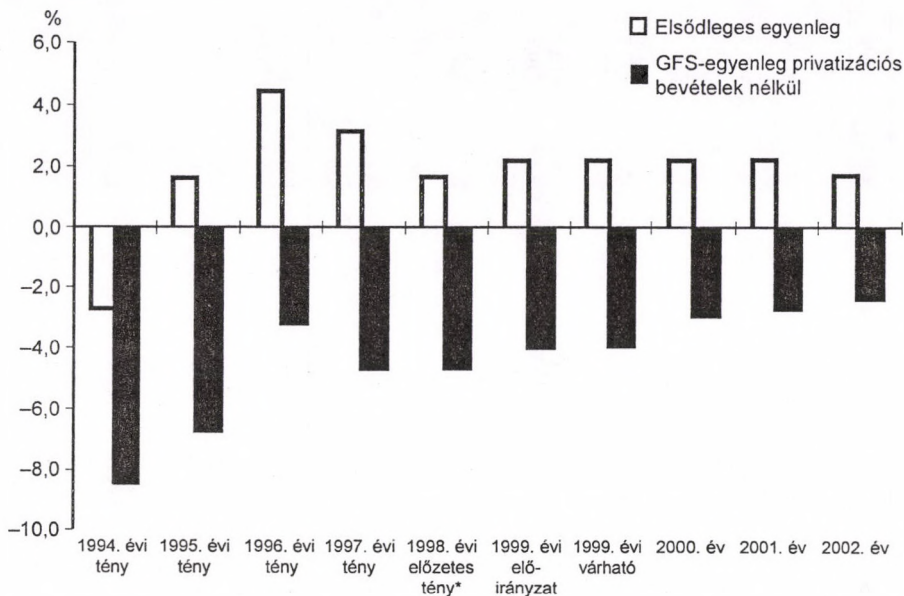
A közszektor főbb jellemző adatai Magyarországon (1991–1998)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Államháztartás								
Adósságállomány (milliárd forint)	1 863,0	2 324,3	3 208,9	3 851,3	4 847,8	5 019,6	5 455,3	6 284,7
Adósságállomány a GDP százalékában	74,6	79,0	90,4	88,2	86,4	72,8	63,9	62,4
<i>Központi költségvetés</i>								
Bevételi részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) bevételeinek százalékában	46,7	45,2	47,2	46,6	49,6	52,7	49,8	47,1
Kiadási részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) kiadásainak százalékában	49,5	49,6	50,1	49,3	51,4	51,5	51,7	51,0
<i>Központi kezelésű előirányzatok</i>								
Bevételi részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) bevételeinek százalékában	39,5	37,2	39,6	38,0	43,1	45,8	43,9	40,7
Kiadási részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) kiadásainak százalékában	30,7	28,4	27,3	30,5	34,2	33,3	32,8	31,8
Címrendi elemek száma	250	201	340	355	364	372	302	236
<i>Fejezeti kezelésű előirányzatok</i>								
Bevételi részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) bevételeinek százalékában	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1	1,2	0,4	0,7
Kiadási részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) kiadásainak százalékában	2,9	4,2	6,4	2,5	2,0	3,4	4,7	4,7
Címrendi elemek száma	183	171	355	566	399	438	379	389
<i>Központi költségvetési szervek</i>								
Bevételi részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) bevételeinek százalékában	6,8	7,8	7,5	8,5	6,5	5,8	5,5	5,7
Kiadási részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) kiadásainak százalékában	15,9	17,0	16,5	16,3	15,2	14,8	14,2	14,6
Címrendi elemek száma	284	166	320	292	326	294	203	194
Költségvetési szervek száma	1 438	1 410	1 470	1 393	1 385	1 304	1 251	1 464
ebből önállóan gazdálkodó költségvetési szervek száma	651	651	684	669	673	584	584	628
Foglalkoztatottak átlaglétszáma (ezer fő)	348,3	324	335,2	330,4	313,9	290,1	281,2	306,5
<i>Elkülönített állami pénzalapok</i>								
Bevételi részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) bevételeinek százalékában	7,5	6,6	7,4	7,3	5,3	3,9	4,3	4,9
Kiadási részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) kiadásainak százalékában	6,8	6,0	6,4	6,9	5,1	4,0	4,0	4,3
Alapok száma	29	31	35	30	29	5	5	6
Címrendi elemek száma	91	97	144	114	135	125	102	102

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Társadalombiztosítás</i>								
Bevételi részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) bevételeinek százalékában	24,2	24,2	23,1	23,1	22,7	21,2	22,2	24,0
Kiadási részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) kiadásainak százalékában	24,1	23,0	22,5	22,	22,5	23,1	22,5	23,0
Alapok száma	1	2	2	2	2	2	2	2
Címrendi elemek száma	79	42	50	89	80	86	87	87
Költségvetési szervek száma	78	78	78	78	39	39	39	39
ebből önállóan gazdálkodó költségvetési szervek száma	46	46	46	46	24	24	24	24
<i>Helyi önkormányzatok</i>								
Bevételi részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) bevételeinek százalékában	21,7	24,0	22,3	23,0	22,4	22,2	23,6	23,9
Kiadási részarány az államháztartás összes (nem konszolidált) kiadásainak százalékában	19,7	21,5	21,0	21,8	20,9	21,4	21,7	21,7
Költségvetési szervek száma	14 461	13 603	13 365	13 574	13 627	13 509	13 383	13 428
ebből önállóan gazdálkodó költségvetési szervek száma	7 772	7 781	7 913	8 001	7 972	7 801	7 665	7 586
Foglalkoztatottak átlagléttszáma (ezer fő)	612,2	563,6	577,9	573,4	566,1	546,9	527,7	560,1
Közszektorba tartozó társaságok								
<i>Kizárólagos állami tulajdonú társaságok (központi bank, állami vagyongazdálkodó)</i>								
a Magyar Nemzeti Bank saját tőkéje (millió Ft)	...	...	...	...	51 300,0	52 278,0	51 741,0	59 700,0
az Állami Privatizációs és Vagyongazdálkodó Rt. hozzárendelt vagyona (millió Ft)					1 380 440,0	1 223 090,0	842 102,0	724 326,0
<i>Állami vagyon költségvetési kapcsolatai</i>								
a Magyar Nemzeti Bank költségvetési befizetése, illetve támogatása (-) (millió Ft)	0,0	-8 500,0	9 695,0	22 878,0	2,3	-52 889,7	-22 871,8	41 393,1
a költségvetés osztalékbevétele nem pénzügyi vállalkozásoktól (millió Ft)	0,0	4 144,1	2 415,0	36 582,7	5 556,9	11 325,3	12 056,5	7 200,0
a költségvetés osztalékbevétele pénzügyi vállalkozásoktól	1 930,5	1 838,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	543,8
<i>Állami vagyongazdálkodó szervezethez rendelt állami vállalatok</i>								
működő állami vállalatok száma	...	...	...	...	...	4	3	2
értéke könyv szerinti saját tőke értéken (millió Ft)	...	...	...	...	...	1 240,0	1 330,0	137,0
végelszámolás vagy felszámolás alatt álló társaságok száma	...	...	...	...	...	397	328	311
részeseadás állami tulajdoni hányad szerinti saját tőke értéken (millió Ft)	...	...	...	...	...	116 910,0	106 460,0	828,0

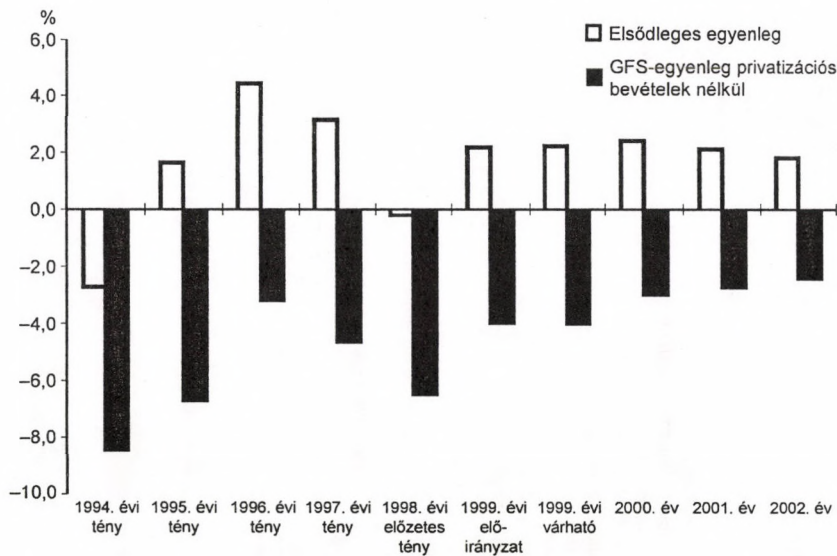
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Állami vagyonkezelő szervezethez rendelt társaságok								
törvényben nevesített, tartós állami tulajdoni részesedéssel működő társaságok száma	...	160	166	159	109	110	118	119
működő társaságok száma	494	286	218
részesedés állami tulajdoni hányad szerinti saját tőke értéken (millió Ft)	993 270,0	647 620,0	633 509,0
végelszámolás vagy felszámolás alatt álló társaságok száma	157	162	169
részesedés állami tulajdoni hányad szerinti saját tőke értéken (millió Ft)	20 010,0	24 150,0	2 590,0
Miniszterekhez rendelt társaságok száma	...	64	63	86	66	65	68	74
Mérlegbeszámolóban kimutatott részesedés (millió Ft)
Minisztériumok és intézményeik saját alapítású társaságainak száma								
Mérlegbeszámolóban kimutatott részesedés (millió Ft)	5,8	34,4	77,8	56,7	60,9
Társaságokba befektetett összeg PM felmérés szerint (millió Ft)	3 703,7	3 439,0
Helyi önkormányzatok saját alapítású társaságainak száma								
Mérlegbeszámolóban kimutatott részesedés (millió Ft)	357,1	372,6	496,0	463,2	464,9
Osztalékbevételek nem pénzügyi vállalkozásoktól (millió Ft)	0,0	0,0	499,0	798,0	1 274,0	2 012,0	2 891,0	4 167,0
Közszektorba tartozó nonprofit szervezetek								
Központi közalapítványok száma								
Központi költségvetésből szervezetre címzetten támogatott közalapítványok száma	10	5	16	19	23
támogatás összege (millió Ft)	2168,5	3 922,0	9 519,8	11 830,3	10 295,5
Minisztériumok és intézmények saját alapítású közhasznú társaságainak száma								
Társaságokba befektetett összeg PM felmérés szerint (millió Ft)	15	15
Társaságokba befektetett összeg PM felmérés szerint (millió Ft)	677,0	1 012,6
Helyi önkormányzati közalapítványok száma								
...

Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR-Adatbázis



* az év végén kötvényátadással rendezett kiadások (Postabank Rt., ÁPV Rt., gáz-közművagyon) nélkül

Az államháztartás elsődleges egyenlegének és GFS-egyenlegének alakulása a GDP százalékában Magyarországon (1994–2002)



Az államháztartás elsődleges egyenlegének és GFS-egyenlegének alakulása a GDP százalékában Magyarországon (1994–2002)

Az államháztartás összefoglaló konszolidált pénzforgalmi mérlege Magyarországon (1991–1998) (milliárd forint)

Bevételek	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Folyó bevételek és folyó juttatások	1								
Jövedelemadók	2=3+4+5	322,2	288,6	338,7	411,1	498,6	617,7	724,4	873,9
Személyi jövedelemadó	3	172,0	205,7	259,7	304,8	383,7	490,7	560,2	656,6
Társasági adók	4	119,9	63,9	54,4	83,5	106,3	126,9	164,2	217,3
Egyéb jövedelmi adók	5	30,3	19,0	24,6	22,7	8,6	0,1	0,1	0,0
Társadalombiztosítási, munkavállalói és munkaadói járulékok	6=7+8+9	325,2	406,8	468,0	544,6	635,6	718,7	916,8	1069,0
Munkavállalókat terhelő járulékok	7	79,7	97,6	128,1	138,2	139,7	149,4	191,4	212,0
Munkáltatókat terhelő járulékok	8	245,4	309,2	317,3	388,7	468,4	566,1	727,5	835,7
Egyéb járulékok	9	0,0	0,0	22,6	17,7	27,5	3,2	-2,1	21,3
Bérezéshez és foglalkoztatáshoz kapcsolódó adók	10	2,4	3,0	3,4	3,8	3,8	4,8	9,9	10,7
Vagyoni típusú adók	11	8,0	11,3	13,7	11,8	16,8	26,7	64,4	79,4
Termékek és szolgáltatások adói	12=13+14+15	320,3	390,5	489,7	584,0	713,6	882,3	1137,6	1376,7
Általános forgalmi adó	13	149,5	175,7	286,7	336,4	424,0	515,1	674,8	796,9
Fogyasztási adó	14	137,3	166,7	148,2	164,3	200,9	222,1	267,5	320,6
Pénzügyi monopóliumok, egyéb termék- és szolgáltatási adók	15	33,5	48,1	54,8	83,4	88,7	145,1	195,3	259,2
Vámok és vámjellegű befizetések	16	62,8	100,2	128,2	150,5	249,4	248,7	161,3	131,6
Egyéb adók	17	12,9	34,6	38,0	42,3	35,2	34,8	38,6	35,8
Közterhek összesen	18=2+6+10+11+12+16+17	1053,8	1235,1	1479,5	1748,1	2153,1	2533,7	3053,1	3577,2
Kamatbevételek	19	39,7	36,3	23,0	25,7	40,4	113,2	196,9	104,5
Osztalékok	20	1,9	6,0	12,6	60,3	6,8	18,5	15,3	61,0
Egyéb vállalkozói és tulajdonosi jövedelmek	21	45,5	35,3	39,7	33,9	54,1	60,0	27,8	24,4
Térítési és szolgáltatási díjak	22	95,5	109,7	136,6	170,2	184,6	224,8	220,2	305,0
Bírságok és büntetések	23	3,6	4,0	3,4	3,3	3,8	9,0	5,5	6,5
Egyéb nem adójellegű bevételek	24	28,8	43,7	50,6	70,3	71,5	84,5	74,5	111,8
Nem adójellegű folyó bevételek összesen	25=19+20+21+22+23+24	215,0	235,1	265,8	363,6	361,2	510,1	540,1	613,1
Működési célra kapott juttatások az EU-tól	26	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	5,3
Működési célra kapott juttatások más külföldi forrásból	27	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

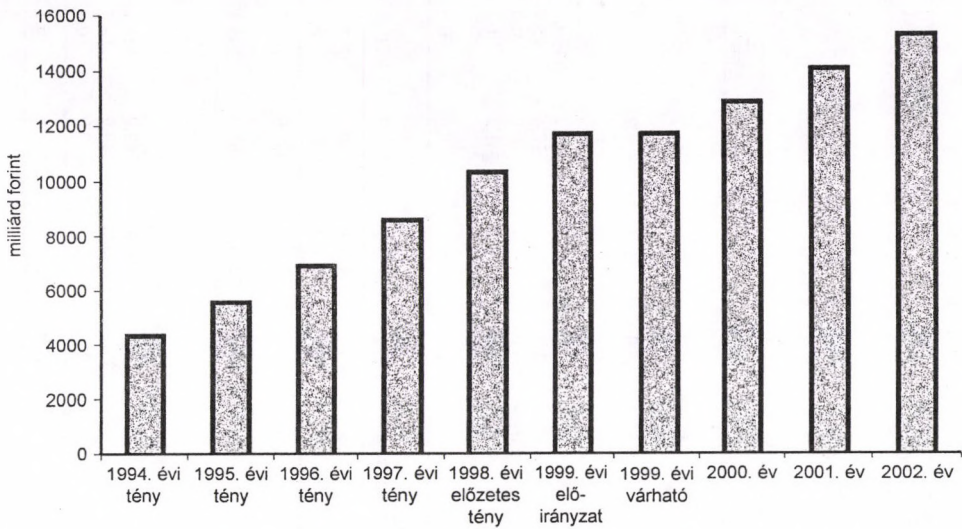
(folytatás)

Bevételek	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Működési célra kapott juttatások államháztartáson kívülről	28	21,3	24,3	7,7	13,8	-12,3	-10,2	37,2	26,2
Működési célra kapott juttatások és elvonások államháztartáson belülről	29	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Működési célra kapott juttatások összesen	30=26+27+28+29	21,3	25,7	7,7	13,8	-12,3	-10,0	37,9	31,5
Folyó bevételek és folyó juttatások összesen	31=18+25+30	1290,1	1495,9	1753,0	2125,5	2502,0	3033,7	3631,2	4221,8
Tőkeműveletek bevételei és tőkejuttatások	32								
Államháztartási nem-pénzügyi vagyont értékesítési bevétele	33	16,0	35,3	34,7	50,3	47,9	50,7	61,5	57,3
Állami készletek, tartalékok értékesítése	34	0,2	2,2	0,6	0,4	0,0	0,0	1,0	0,0
Felhalmozási célú transzferek államháztartáson kívülről	35	2,2	4,3	9,7	14,1	12,5	13,1	28,0	17,3
Tőkeműveletek bevételei összesen	36=33+34+35	18,5	41,8	45,0	64,8	60,4	63,8	90,6	74,6
Felhalmozási célra kapott juttatások az EU-tól	37	0,0	0,0	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	1,5
Felhalmozási célra kapott juttatások más külföldi forrásból	38	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,2	1,8	0,3
Felhalmozási célra kapott juttatások államháztartáson kívülről	39	0,0	0,0	0,6	0,4	0,6	11,6	5,4	29,8
Felhalmozási célra kapott juttatások államháztartáson belülről	40	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célra kapott juttatások összesen	41=37+38+39+40	0,0	0,0	0,6	0,7	3,1	11,8	7,2	31,6
Tőkeműveletek bevételei és tőkejuttatások összesen	42=36+41	18,5	41,8	45,6	65,5	63,5	75,6	97,8	106,2
Kölcsönök visszatérülése és igénybevétele	43								
Korábban nyújtott kölcsönök visszatérülése	44	22,8	20,2	93,4	31,3	17,9	31,6	65,4	66,0
Részvények, részesedések értékesítése	45	2,2	32,4	24,7	44,4	181,9	265,6	275,7	50,7
Kölcsönök igénybevétele államháztartáson belülről	46	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kölcsönök visszatérülése és igénybevétele összesen	47=44+45+46	25,0	52,6	118,1	75,8	199,8	297,2	341,1	116,7

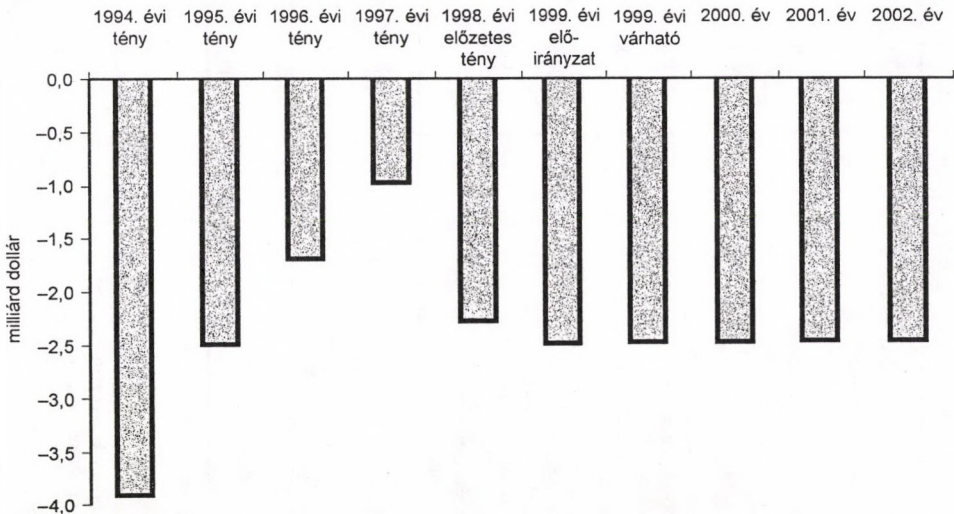
Bevételek	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nem egyenlegezhető konszolidációs bevételi eltérések	48	2,9	4,3	5,3	4,7	10,9	11,5	3,5	1,4
Konszolidált bevételek összesen	49=31+42+47+48	1336,5	1594,6	1922,0	2271,5	2776,2	3418,0	4073,6	4446,1
Konszolidált kiadások összesen	50=K/41	1409,1	1772,8	2134,3	2598,6	2954,4	3361,9	4227,4	5078,1
Egyenleg	51=49-50	-72,5	-178,1	-212,3	-327,0	-178,2	56,1	-153,8	-632,0
Finanszírozási igény	52=(-)51=K/54	72,5	178,1	212,3	327,0	178,2	-56,1	153,8	632,0
Finanszírozás bevételei	53								
Belföldi hitelműveletek bevételei	54	362,5	119,2	325,5	322,9	704,2	17,0	1845,8	62,7
Belföldi értékpapír-műveletek bevételei	55	66,3	381,0	556,9	717,2	570,3	1092,7	826,4	934,5
Egyéb belföldi finanszírozás bevételei	56	23,0	15,8	32,8	71,0	73,0	162,6	128,7	3,6
Betétállomány csökkenése	57	13,4	68,8	19,1	97,2	58,9	68,2	176,4	191,5
Belföldi finanszírozás bevételei összesen	58=54+...+57	465,2	584,8	934,4	1208,4	1406,4	1340,6	2977,3	1192,3
Hitelfelvétel nemzetközi fejlesztési szervezetektől	59	3,8	4,7	13,8	20,5	22,8	16,2	38,0	83,8
Hitelfelvétel egyéb külföldi forrásból	60	82,1	10,3	69,6	25,7	9,6	6,6	2,7	73,0
Egyéb külföldi finanszírozás	61	0,0	2,3	-5,9	6,7	77,5	0,0	39,4	0,0
Külföldi finanszírozás bevételei összesen	62=59+60+61	85,8	17,3	77,5	52,8	109,9	22,8	80,0	156,8
Finanszírozás bevételei összesen	63=58+62	551,1	602,1	1011,9	1261,2	1516,2	1363,4	3057,3	1349,1
Konszolidált bevételekből privatizációs bevételek	64	2,2	32,4	22,6	37,7	178,4	260,6	252,4	35,7
Egyenleg privatizációs bevételek nélkül	65=61-64	-74,7	-210,5	-234,8	-364,8	-356,6	-204,5	-406,2	-667,7

Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR-Adatbázis

Módszertan: PM ÁMK-Program Módszertani Segédletek, MS-8/1998. Az államháztartás pénzforgalmának közgazdasági osztályozása.



A bruttó hazai termék (GDP) alakulása Magyarországon (1994–2002)



A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulása Magyarországon (1994–2002)

Az államháztartás összefoglaló konszolidált pénzforgalmi mérlege Magyarországon (1991–1998) (milliárd forint)

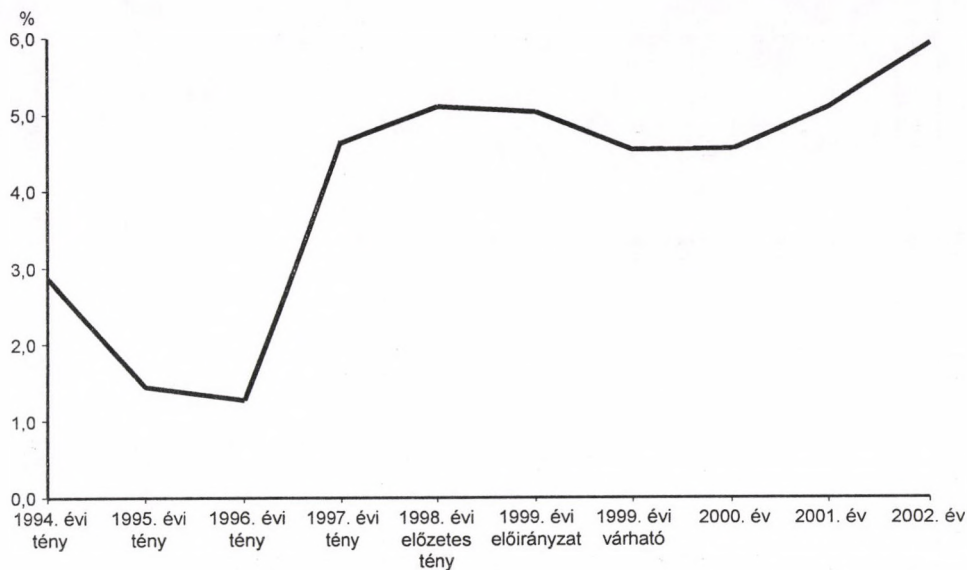
Kiadások	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Folyó kiadások és folyó támogatások	1								
Személyi kiadások	2	231,5	282,9	343,4	420,6	469,1	519,7	622,3	740,9
Munkaadókat terhelő és egyéb járulékok	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	6,5
Termékek és szolgáltatások vásárlása	4	239,2	319,3	417,1	445,1	453,0	535,4	659,3	723,9
Közzolgáltatások kiadásai összesen	5=2+3+4	470,7	602,2	760,5	865,8	922,1	1055,1	1281,8	1471,2
Állami (önkormányzati) nem-pénzügyi vállalkozások folyó támogatása	6	8,0	11,9	8,9	31,1	19,1	32,1	44,3	51,5
Pénzügyi vállalkozások folyó támogatása (jegybank nélkül)	7	5,8	4,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Jegybank folyó támogatása	8	0,0	8,5	0,0	0,0	0,0	58,1	23,2	7,1
Egyéb magánvállalkozások folyó támogatása	9	71,9	87,0	82,8	124,9	143,7	130,3	146,8	482,2
Háztartások folyó támogatása	10	594,8	658,5	770,0	907,9	1010,1	1099,0	1286,3	1449,2
Nonprofit szervezetek folyó támogatása	11	4,2	12,1	13,1	19,1	13,4	34,0	39,4	45,3
Működési célú pénzeszköztadás EU-nak	12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Működési célú pénzeszköztadás külföldre	13	0,0	0,1	1,2	0,8	0,0	0,3	1,2	1,7
Működési célú pénzeszköztadás államháztartáson belül	14	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Támogatások és működési célú pénzeszköztadások összesen	15=6+..+14	684,7	782,6	876,6	1084,4	1186,2	1353,8	1541,2	2037,0
Kamatkiadások államháztartáson kívülre	16	92,1	160,5	161,6	296,0	519,4	570,1	839,9	787,1
Kamatkiadások államháztartáson belülre	17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamatkiadások összesen	18=16+17	92,1	160,5	161,6	296,0	519,4	570,1	839,9	787,1
Folyó kiadások és folyó támogatások összesen	19=5+15+18	1247,4	1545,3	1798,7	2246,1	2627,8	2979,0	3662,9	4295,3
Tőkejellegű kiadások és támogatások	20								
Államháztartási tárgyeszköz, egyéb javak felhalmozása	21	82,5	129,5	212,7	210,2	166,7	206,3	342,9	418,1
Államháztartási tárgyeszköz-vagyon felújítás	22	21,2	26,3	29,2	40,1	32,4	34,2	49,7	58,4
Állami készletek, tartalékok felhalmozása	23	0,2	0,2	6,7	7,2	1,0	0,1	0,0	0,0
Tőkejellegű kiadások összesen	24=21+22+23	104,0	156,0	248,7	257,5	200,0	240,6	392,6	476,5

Kiadások	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Felhalmozási célú pénzeszközátadások állami (önkormányzati) nem-pénzügyi vállalkozásoknak	25	6,3	2,1	1,4	2,8	3,4	3,5	5,4	1,9
Felhalmozási célú pénzeszközátadások pénzügyi vállalkozásoknak	26	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	1,0	1,1	0,8
Felhalmozási célú pénzeszközátadások egyéb vállalkozásoknak	27	15,1	23,6	38,9	57,3	47,0	65,5	64,8	74,8
Felhalmozási célú pénzeszközátadások háztartásoknak	28	13,5	13,8	15,0	17,3	45,4	40,6	40,2	50,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások nonprofit szervezeteknek	29	1,5	3,7	6,6	7,9	8,9	11,5	11,3	8,3
Felhalmozási célú pénzeszközátadások EU-nak	30	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások külföldre	31	7,0	6,7	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások államháztartáson belül	32	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások összesen	33=25+...32	43,4	49,9	62,7	85,3	108,8	122,2	122,8	135,9
Tőkejellegű kiadások és támogatások összesen	34=24+33	147,3	205,9	311,4	342,8	308,7	362,8	515,4	612,4
Kölcsönök nyújtása és törlesztése	35								
Kölcsönök nyújtása	36	1,1	1,8	0,8	3,4	9,7	15,6	32,1	25,9
Részvények, részesedések vásárlása	37	0,0	0,5	0,6	0,0	0,4	5,8	4,3	0,0
Kölcsönök törlesztése államháztartáson belül	38	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kölcsönök nyújtása összesen	39=36+37+38	1,1	2,3	1,3	3,4	10,1	21,4	36,4	25,9
Közgazdaságilag be nem sorolható kiadások	40	13,1	19,2	22,9	6,2	7,8	-1,3	12,7	144,5
ebből: Általános és céltartalékok	40/a	2,1	0,7	0,2	0,2	0,0	3,2	0,0	3,8
ebből: Nem egyenlegezhető konszolidációs kiadási eltérések	40/b	11,0	18,6	22,7	6,1	7,8	-4,5	12,7	140,7
Konszolidált kiadások összesen	41=19+34+39+40	1409,1	1772,8	2134,3	2598,6	2954,4	3361,9	4227,4	5078,1

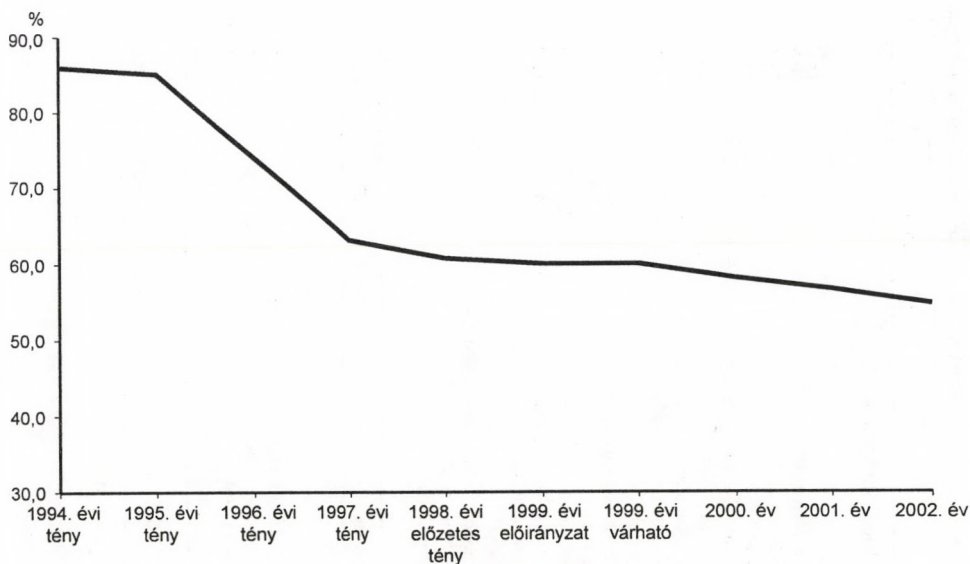
Kiadások	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Finanszírozás kiadásai	42								
Belföldi hitelműveletek kiadásai	43	41,9	368,2	652,4	602,4	905,8	866,2	1975,8	119,6
Belföldi értékpapírműveletek kiadásai	44	8,1	14,3	59,0	213,4	289,1	237,1	700,6	306,1
Egyéb belföldi finanszírozás kiadásai	45	280,5	1,2	3,4	48,8	77,7	98,0	88,5	120,9
Betétállomány növekedése	46	143,6	38,0	80,8	54,7	44,4	169,7	82,0	50,7
Belföldi finanszírozás kiadásai összesen	47=43+...+46	474,1	421,8	795,6	919,2	1317,1	1371,0	2847,0	597,2
Hiteltörlesztés nemzetközi fejlesztési szervezeteknek	48	3,3	2,2	2,6	3,0	5,2	11,7	17,1	59,9
Hiteltörlesztés egyéb külföldi hitelezőnek	49	1,1	0,0	1,4	11,9	15,8	0,0	0,0	8,6
Egyéb külföldi finanszírozás kiadásai	50	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	36,9	39,4	51,3
Külföldi finanszírozás kiadásai összesen	51=48+49+50	4,4	2,2	4,0	14,9	20,9	48,5	56,5	119,8
Finanszírozás kiadásai összesen	52=47+51	478,5	424,0	799,6	934,1	1338,0	1419,5	2903,5	717,1
Finanszírozás bevételei összesen	53=B/63	551,1	602,1	1011,9	1261,2	1516,2	1363,4	3057,3	1349,1
Finanszírozás bevételi egyenlege	54=53-52	72,5	178,1	212,3	327,0	178,2	-56,1	153,8	632,0
Bevételek mindösszesen	55=B/49+B/63	1887,6	2196,8	2933,9	3532,7	4292,4	4781,4	7130,9	5795,2
Kiadások mindösszesen	56=41+52	1887,6	2196,8	2933,9	3532,7	4292,4	4781,4	7130,9	5795,2
Egyenleg	57=55-56	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR-Adatbázis

Módszertan: PM ÁMK-Program Módszertani Segédletek, MS-8/1998. Az államháztartás pénzforgalmának közgazdasági osztályozása.



A bruttó hazai termék (GDP) változása Magyarországon (1994–2002)



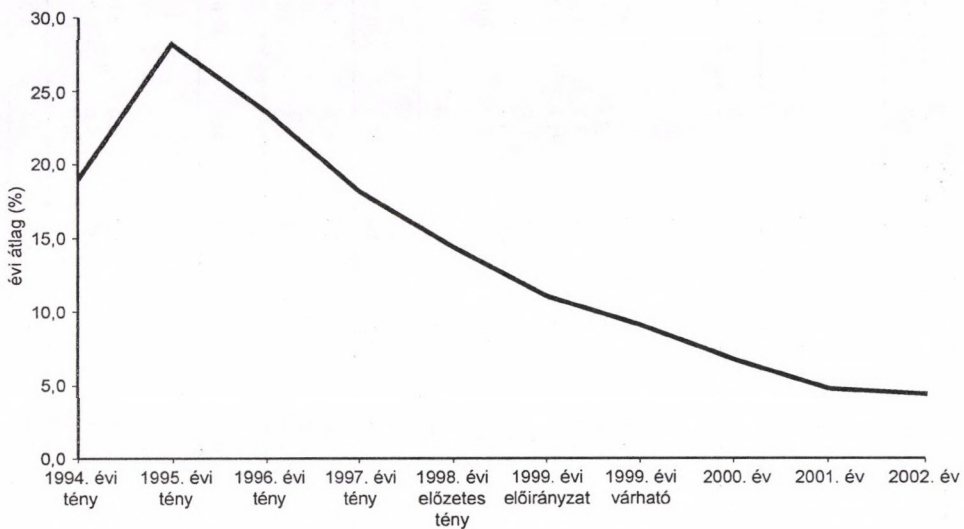
A központi költségvetés adósságállományának alakulása a GDP százalékában Magyarországon (1994–2002)

Bevételek	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Működési célra kapott juttatások államháztartáson kívülről	28	0,9	0,8	0,2	0,3	-0,2	-0,1	0,4	0,3
Működési célra kapott juttatások és elvonások államháztartáson belülről	29	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Működési célra kapott juttatások összesen	30=26+27+28+29	0,9	0,9	0,2	0,3	-0,2	-0,1	0,4	0,3
Folyó bevételek és folyó juttatások összesen	31=18+25+30	51,6	50,8	49,4	48,7	44,6	44,0	42,5	41,9
Tökeműveletek bevételei és tőkejuttatások	32								
Államháztartási nem-pénzügyi vagyon értékesítési bevétele	33	0,6	1,2	1,0	1,2	0,9	0,7	0,7	0,6
Állami készletek, tartalékok értékesítése	34	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú transzferek államháztartáson kívülről	35	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Tökeműveletek bevételei összesen	36=33+34+35	0,7	1,4	1,3	1,5	1,1	0,9	1,1	0,7
Felhalmozási célra kapott juttatások az EU-tól	37	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célra kapott juttatások más külföldi forrásból	38	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célra kapott juttatások államháztartáson kívülről	39	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3
Felhalmozási célra kapott juttatások államháztartáson belülről	40	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célra kapott juttatások összesen	41=37+38+39+40	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,3
Tökeműveletek bevételei és tőkejuttatások összesen	42=36+41	0,7	1,4	1,3	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1
Kölcsönök visszatérülése és igénybevétele	43								
Korábban nyújtott kölcsönök visszatérülése	44	0,9	0,7	2,6	0,7	0,3	0,5	0,8	0,7
Részvények, részesedések értékesítése	45	0,1	1,1	0,7	1,0	3,2	3,9	3,2	0,5
Kölcsönök igénybevétele államháztartáson belülről	46	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kölcsönök visszatérülése és igénybevétele összesen	47=44+45+46	1,0	1,8	3,3	1,7	3,6	4,3	4,0	1,2

Bevételek	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nem egyenlegezhető konszolidációs bevételi eltérések	48	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Konszolidált bevételek összesen	49=31+42+47+48	53,5	54,2	54,2	52,0	49,5	49,6	47,7	44,1
Konszolidált kiadások összesen	50=K/41	56,4	60,2	60,1	59,5	52,6	48,8	49,5	50,4
Egyenleg	51=49-50	-2,9	-6,1	-6,0	-7,5	-3,2	0,8	-1,8	-6,3
Finanszírozási igény	52=(-)51=K/54	2,9	6,1	6,0	7,5	3,2	-0,8	1,8	6,3
Finanszírozás bevételei	53								
Belföldi hitelműveletek bevételei	54	14,5	4,1	9,2	7,4	12,5	0,2	21,6	0,6
Belföldi értékpapír-műveletek bevételei	55	2,7	12,9	15,7	16,4	10,2	15,9	9,7	9,3
Egyéb belföldi finanszírozás bevételei	56	0,9	0,5	0,9	1,6	1,3	2,4	1,5	0,0
Betétállomány csökkenése	57	0,5	2,3	0,5	2,2	1,0	1,0	2,1	1,9
Belföldi finanszírozás bevételei összesen	58=54+...+57	18,6	19,9	26,3	27,7	25,1	19,4	34,9	11,8
Hitelfelvétel nemzetközi fejlesztési szervezetektől	59	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,2	0,4	0,8
Hitelfelvétel egyéb külföldi forrásból	60	3,3	0,4	2,0	0,6	0,2	0,1	0,0	0,7
Egyéb külföldi finanszírozás	61	0,0	0,1	-0,2	0,2	1,4	0,0	0,5	0,0
Külföldi finanszírozás bevételei összesen	62=59+60+61	3,4	0,6	2,2	1,2	2,0	0,3	0,9	1,6
Finanszírozás bevételei összesen	63=58+62	22,1	20,5	28,5	28,9	27,0	19,8	35,8	13,4
Konszolidált bevételekből privatizációs bevételek	64	0,1	1,1	0,6	0,9	3,2	3,8	3,0	0,4
Egyenleg privatizációs bevételek nélkül	65=61-64	-3,0	-7,2	-6,6	-8,4	-6,4	-3,0	-4,8	-6,6
GDP		2498,3	2942,7	3548,3	4364,8	5614,0	6893,9	8540,7	10 075,0

Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR-Adatbázis

Módszertan: PM ÁMK-Program Módszertani Segédletek, MS-8/1998. Az államháztartás pénzforgalmának közgazdasági osztályozása.



A fogyasztói árindex alakulása Magyarországon (1994–2002)

Az államháztartás összefoglaló konszolidált pénzforgalmi mérlege Magyarországon (1991–1998) (a GDP százalékában)

Kiadások	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Folyó kiadások és folyó támogatások	1								
Személyi kiadások	2	9,3	9,6	9,7	9,6	8,4	7,5	7,3	7,4
Munkaadókat terhelő és egyéb járulékok	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Termékek és szolgáltatások vásárlása	4	9,6	10,8	11,8	10,2	8,1	7,8	7,7	7,2
Köszolgáltatások kiadásai összesen	5=2+3+4	18,8	20,5	21,4	19,8	16,4	15,3	15,0	14,6
Állami (önkormányzati) nem-pénzügyi vállalkozások folyó támogatása	6	0,3	0,4	0,3	0,7	0,3	0,5	0,5	0,5
Pénzügyi vállalkozások folyó támogatása (jegybank nélkül)	7	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jegybank folyó támogatása	8	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,8	0,3	0,1
Egyéb magánvállalkozások folyó támogatása	9	2,9	3,0	2,3	2,9	2,6	1,9	1,7	4,8
Háztartások folyó támogatása	10	23,8	22,4	21,7	20,8	18,0	15,9	15,1	14,4
Nonprofit szervezetek folyó támogatása	11	0,2	0,4	0,4	0,4	0,2	0,5	0,5	0,4
Működési célú pénzeszköztadás EU-nak	12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Működési célú pénzeszköztadás külföldre	13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Működési célú pénzeszköztadás államháztartáson belülrre	14	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Támogatások és működési célú pénzeszköztadások összesen	15=6+..+14	27,4	26,6	24,7	24,8	21,1	19,6	18,0	20,2
Kamatkiadások államháztartáson kívülre	16	3,7	5,5	4,6	6,8	9,3	8,3	9,8	7,8
Kamatkiadások államháztartáson belülrre	17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamatkiadások összesen	18=16+17	3,7	5,5	4,6	6,8	9,3	8,3	9,8	7,8
Folyó kiadások és folyó támogatások összesen	19=5+15+18	49,9	52,5	50,7	51,5	46,8	43,2	42,9	42,6
Tőkejellegű kiadások és támogatások	20								
Államháztartási tárgyeszköz, egyéb javak felhalmozása	21	3,3	4,4	6,0	4,8	3,0	3,0	4,0	4,1
Államháztartási tárgyeszköz-vagyon felújítása	22	0,8	0,9	0,8	0,9	0,6	0,5	0,6	0,6
Állami készletek, tartalékok felhalmozása	23	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Tőkejellegű kiadások összesen	24=21+22+23	4,2	5,3	7,0	5,9	3,6	3,5	4,6	4,7

Kiadások	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Felhalmozási célú pénzeszközátadások									
állami (önkormányzati) nem-pénzügyi vállalkozásoknak	25	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások pénzügyi vállalkozásoknak	26	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások egyéb vállalkozásoknak	27	0,6	0,8	1,1	1,3	0,8	1,0	0,8	0,7
Felhalmozási célú pénzeszközátadások háztartásoknak	28	0,5	0,5	0,4	0,4	0,8	0,6	0,5	0,5
Felhalmozási célú pénzeszközátadások nonprofit szervezeteknek	29	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Felhalmozási célú pénzeszközátadások EU-nak	30	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások külföldre	31	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások államháztartáson belül	32	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási célú pénzeszközátadások összesen	33=25+...32	1,7	1,7	1,8	2,0	1,9	1,8	1,4	1,3
Tőkejellegű kiadások és támogatások összesen	34=24+33	5,9	7,0	8,8	7,9	5,5	5,3	6,0	6,1
Kölcsönök nyújtása és törlesztése	35								
Kölcsönök nyújtása	36	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,3
Részvények, részesedések vásárlása	37	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Kölcsönök törlesztése államháztartáson belül	38	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kölcsönök nyújtása összesen	39=36+37+38	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3
Közgazdaságilag be nem sorolható kiadások	40	0,5	0,7	0,6	0,1	0,1	0,0	0,1	1,4
ebből: Általános és céltartalékok	40/a	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ebből: Nem egyenlegezhető konszolidációs kiadási eltérések	40/b	0,4	0,6	0,6	0,1	0,1	-0,1	0,1	1,4
Konszolidált kiadások összesen	41=19+34+39+40	56,4	60,2	60,1	59,5	52,6	48,8	49,5	50,4

Kiadások	Sor/művelet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Finanszírozás kiadásai	42								
Belföldi hitelműveletek kiadásai	43	1,7	12,5	18,4	13,8	16,1	12,6	23,1	1,2
Belföldi értékpapír-műveletek kiadása	44	0,3	0,5	1,7	4,9	5,2	3,4	8,2	3,0
Egyéb belföldi finanszírozás kiadásai	45	11,2	0,0	0,1	1,1	1,4	1,4	1,0	1,2
Betétállomány növekedése	46	5,7	1,3	2,3	1,3	0,8	2,5	1,1	0,5
Belföldi finanszírozás kiadásai összesen	47=43+..+46	19,0	14,3	22,4	21,1	23,5	19,9	33,3	5,9
Hiteltörlesztés nemzetközi fejlesztési szervezeteknek	48	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,6
Hiteltörlesztés egyéb külföldi hitelezőnek	49	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,1
Egyéb külföldi finanszírozás kiadásai	50	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5
Külföldi finanszírozás kiadásai összesen	51=48+49+50	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,7	0,7	1,2
Finanszírozás kiadásai összesen	52=47+51	19,2	14,4	22,5	21,4	23,8	20,6	34,0	7,1
Finanszírozás bevételei összesen	53=B/63	22,1	20,5	28,5	28,9	27,0	19,8	35,8	13,4
Finanszírozás bevételi egyenlege	54=53-52	2,9	6,1	6,0	7,5	3,2	-0,8	1,8	6,3
Bevételek mindösszesen	55=B/49+B/63	75,6	74,7	82,7	80,9	76,5	69,4	83,5	57,5
Kiadások mindösszesen	56=41+52	75,6	74,7	82,7	80,9	76,5	69,4	83,5	57,5
Egyenleg	57=55-56	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GDP	2498,3	2942,7	3548,3	4364,8	5614,0	6893,9	8540,7	10 075,0	

Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR-Adatbázis

Módszertan: PM ÁMK-Program Módszertani Segédletek, MS-8/1998. Az államháztartás pénzforgalmának közgazdasági osztályozása.

Az államháztartás pénzforgalmának pénzügyigazgatási funkciók szerinti alakulása Magyarországon (1996–1997) (nem konszolidált adatok) (milliárd forint)

Pénzügyigazgatási funkciócsoportok	1996					1997				
	Költségvetési			Finanszírozási		Költségvetési			Finanszírozási	
	kiadás	bevétel	támogatás	kiadás	bevétel	kiadás	bevétel	támogatás	kiadás	bevétel
1. Közszolgáltatások	1919,9	535,1	678,9	66,2	41,2	2255,7	601,3	754,6	88,4	67,3
1.1. Intézményi közszolgáltatások (saját hatáskörű)	1132,8	324,7	655,6	66,2	39,4	1060,0	366,9	738,7	88,1	50,8
1.2. Intézményi célfeladatok (központi hatáskörű)	61,0	25,0	10,3		1,8	119,0	11,5	15,9	0,3	16,5
1.3. Vásárolt közszolgáltatások	39,9	1,0				98,9	1,1			
1.4. Más alrendszerrek támogatása	686,2	184,4	13,0			977,8	221,8			
2. Vagyongazdálkodás	376,3	669,0	73,2	0,0	0,0	433,7	676,7	134,5	0,0	0,0
2.1.–2. Tárgyi vagyon gazdálkodás és kezelés (intézményi és központi)	230,5	101,1	72,5			371,4	123,8	134,5		
2.3. Tulajdonosi elszámolások	119,1	566,9				22,7	552,9			
2.4. Más alrendszerrek támogatása	26,7	1,0	0,7			39,6				
3. Szakmai programok és támogatások	1426,1	65,2	85,2	0,0	62,2	1675,5	102,4	108,2	0,0	116,3
3.1. Szakmai programok	16,7	5,6	16,2			26,5	7,7	15,9		9,6
3.2. Egyedi támogatások	305,2	22,8	50,1		18,7	378,1	13,4	66,9		47,4
3.3. Normatív támogatások	1088,3	31,2	15,3		43,5	1230,0	40,4	19,4		55,1
3.4. Pályázatos támogatások	6,1	4,9	3,9			13,8	1,7	5,9		4,2
3.5. Kölcsönnyújtás	12,7	0,7	-0,3			13,1	37,5	0,1		
3.6. Kezességvállalás	-2,9					14,0	1,7			
3.7. Adókedvezmények, -mentességek										
4. Közterhek és befizetési kötelezettségek	-37,2	2728,4				15,2	3342,7			
5. Tartalékképzés	29,8	0,2	0,5			5,8				
6. Finanszírozás (pénzügyi hitelezés)	570,1	0,0	0,0	1423,6	1330,3	839,9	0,0	0,0	2868,2	2926,8
6.1. Finanszírozási műveletek				1423,6	1330,3				2868,2	2926,8
6.2. Kamatkiadások	570,1					839,9				
Államháztartás összesen	4285,0	3997,9	837,8	1489,8	1433,7	5225,8	4723,1	997,3	2956,6	3110,4
Egyenleg					56,1					-153,8

Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR-Adatbázis

A gazdaságpolitika és az államháztartás főbb jellemzői

Megnevezés	1994. évi tény	1995. évi tény	1996. évi tény	1997. évi tény	1998. évi előzetes tény	1999. évi előirányzat	1999. évi várható	2000. év irányszám	2001. év irányszám	2002. év irányszám
Bruttó hazai termék (GDP) változás az előző évihez képest (%)	2,9	1,5	1,3	4,6	5,1	kb. 5	4-5	4-5	4,5-5,5	5,5-6
GDP folyó áron (milliárd forint)	4364,8	5562,0	6893,9	8540,7	10250,0	11550-11600	11550-11600	12650-12750	13800-13900	15000-15100
Fogyasztói árindex (évi átlag)	18,8	28,2	23,6	18,3	14,3	11,0	9,0	6-7	4-5	3,5-4,5
Folyó fizetési mérleg egyenlege (milliárd dollár) ¹	-3,9	-2,5	-1,7	-1,0	-2,3	kb. -2,8- -2,3	-2,8- -2,3	kb. -2,8- -2,3	kb. -2,8- -2,3	kb. -2,8- -2,3
Adósságszolgálat összesen (folyó áron, milliárd dollár) ²	-4,5	-6,5	-6,5	-6,2	-4,8	kb. -5	-5,5- -5	-5- -4,5	-5,8- -4,7	-5,5- -4,7
Bruttó átlagkereset (index: előző év = 100)	124,9	116,8	120,4	122,3	118,3	113,0	114-115	108,5-109,5	107-108	105,5-106,5
Foglalkoztatottak száma (ezer fő) ³	3752,0	3679,0	3648,0	3646,0	3698,0	3735,0	3765,0	3820,0	3895,0	3975,0
Munkanélküliek száma (ezer fő) (ILO metodika)	451,0	416,0	400,0	349,0	313,0	305,0	305,0	300,0	290,0	285,0
Munkanélküliségi ráta (%) (ILO metodika)	10,7	10,2	9,9	8,7	7,8	7,5	7,5	7,3	6,9	6,7
Államháztartás összesen										
Elsődleges egyenleg (milliárd forint)	-117,0	91,1	294,0	262,2	-18,1	237,5	244,1	292,0	276,0	257,9
Elsődleges egyenleg rendkívüli intézkedések nélkül (milliárd forint)					163,9					
Elsődleges egyenleg a GDP százalékában	-2,7	1,6	4,4	3,1	-0,2	2,1	2,1	2,3	2,0	1,7
Elsődleges egyenleg a GDP százalékában rendkívüli intézkedések nélkül					1,6					
GFS-egyenleg privatizációs bevételek nélkül (milliárd forint)	-367,6	-377,4	-212,6	-405,0	-658,6	-458,0	-467,8	-387,4	-380,3	-368,6
GFS-egyenleg privatizációs bevételek és rendkívüli intézkedések nélkül (milliárd forint)										
GFS-egyenleg privatizációs bevételek nélkül a GDP százalékában	-8,4	-6,7	-3,2	-4,7	-6,5	-4,0	-4,0	-3,0	-2,8	-2,5
GFS-egyenleg privatizációs bevételek és rendkívüli intézkedések nélkül a GDP százalékában					-4,7					
Jövedelemcentralizáció (%)	52,5	47,1	47,7	45,0	42,9	42,2	42,4	40,5-41,5	39-40	38-39
Újraelosztás (%)	60,9	53,9	50,9	49,7	49,4	46,2	46,4	43,5-44,5	42-43	40,5-41,5
A központi költségvetés adóssága a GDP százalékában	85,9	85,1	74,1	62,9	60,2	59,6	59,9	57,5	56,0	54,2
Adósságszolgálati kamatkiadások (milliárd forint)	287,7	484,3	5747,3	822,5	774,1	778,5	805,0	748,4	719,2	672,6

¹ 2000-től EU-transzferekkel.² A nettó kamatkiadások és a közép lejáratú hiteltörlesztések az előtörlesztések és a tulajdonosi hitelek nélkül.³ Gyesen, gyeden lévők nélkül.

A 2000–2002. évi költségvetési tervező munka főbb mutatószámai (%)

	2000. évi irányszám	2001. évi irányszám	2002. évi irányszám
A bruttó hazai termék (GDP) növekedése	4–5	4,5–5,5	5,5–6
Fogyasztói áremelkedés ¹	106–107	104–105	103,5–104,5
Az államháztartás privatizációs bevételek nélküli hiánya ²	–2,5– –3,5	–2,3– –3,3	–2,0– –3,0
Az átlagkereset növekedése a közszférában ¹	108,0–109,0	106,0–107,0	105,5–106,5
Az állami újraelosztás mértéke ³	43,5–44,5	42,0–43,0	40,5–41,5
Az állami jövedelemközpontosítás mértéke ⁴	40,5–41,5	39,0–40,0	38,0–39,0

¹ Előző év = 100%.

² Az adott évi GDP-hez viszonyítva, GFS-rendszer szerint.

³ Az államháztartás konszolidált összes kiadása az adott évi GDP-hez viszonyítva.

⁴ Az államháztartás konszolidált összes bevétele az adott évi GDP-hez viszonyítva.

Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR-Adatbázis.



Válogatott bibliográfia

Az alábbiakban válogatást adunk olyan publikációkból, amelyek folyóiratunk e számának témáihoz kapcsolódnak

- A költségvetés tervezésének javítása. Kézirat. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából a „Költségvetés tervezése – Államháztartási feladatrendszer” PHARE projekt keretében. Human Dynamics, Budapest, 1998.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1996): Budget Deficits and Budget Institutions. IMF Working Paper.
- Auerbach, A. J. – Kotlikoff, L. J. (1987): *Dynamic Fiscal Policy*. London–Cambridge.
- Az államháztartás működésének és információs rendszerének korszerűsítése. Kézirat. Pénzügyminisztérium, Budapest, 1997.
- Az államháztartás szereplői, gazdasági eseményei. Az államháztartási információs rendszer jogszabályi környezetének kialakítása. Kézirat. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából az „Államháztartás Működésének Korszerűsítése” program keretében. EXternal Kft., Budapest, 1997.
- Az államháztartás szereplőinek normális viselkedése, normák és államháztartás. Kézirat. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából az „Államháztartás Működésének Korszerűsítése” program keretében. Pénzügykutató Rt., Budapest, 1997.
- Ball, I. (1990): *Financial Management Reform of New Zealand's Public Sector: The Treasury's Role*. New Zealand, The Treasury Vols 1–2.
- Barabás Gy. – Hamecz I. – Neményi J. (1998): A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. *Közgazdasági Szemle*, 1998/8–9.
- Bathó F. (1990): Beruházási ismeretek. Budapest.
- Bathó F. (1998a): *Gazdaságpolitika, költségvetés és monetáris politika*. BM Kiadó.
- Bathó F. (1998b): Az államháztartás és a költségvetés 1997-ben. *Pénzpiac*, 1998. január.
- Bathó F. – Bodon Györgyné (1997): *Államháztartás és költségvetés*. Pénzügyminisztérium.
- Bathó F. – Horváth I. (1998): Fókuszban a költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, XLIII. évfolyam, 1998. november.
- Buchanan, J. M. (1960): *Fiscal Theory and Political Economy: Selected Essays*. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. M. (1981): *The Treasury Board, Guide on the Program Evaluation Function*. Ottawa.

- Buchanan, J. M. (1983): *Constraints to Productive Management in the Public Service*. Canada, Auditor General of Canada, Ottawa.
- Buchanan, J. M. (1988): *Well-Performing Organizations*. Ottawa.
- Buchanan, J. M. (1990): *Values, Service and Performance*. Ottawa.
- Buchholz, Todd G. (1998): *Új ötletek halott közgazdászoktól*. Budapest, Európa Kiadó.
- Buiter, W. H. (1993): *Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implication for Policy Evaluation and Design*. IMF: How to Measure Fiscal Deficit.
- Cullis, J. – Jones, Ph. (1998): *Public Finance and Public Choice*. New York, Oxford University Press Inc.
- Davidson, J. D. – Rees-Mogg, W. (1997): *The Sovereign Individual / The Coming, Economic Revolution: How to Survive and Prosper in It*. Simon & Schuster Inc., New York.
- Egri Zs. (1997): Az állami feladat fogalma, az államháztartás számviteli rendje. Kézirat. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából az „Államháztartás Működésének Korszerűsítése” program keretében. Budapest.
- Federal German Budget Legislation*. Germany, Federal Ministry of Finance, Bonn, 1988.
- Flynn, N. – Strehl, F. (1996): *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Hüttl A. (1997a): Az Európai Monetáris Unió makrogazdasági kritériumai és az államháztartási információs rendszer. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából az „Államháztartás Működésének Korszerűsítése” program keretében. Budapest.
- Hüttl A. (1997b): Értékelések és osztályozások a statisztikában. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából az „Államháztartás Működésének Korszerűsítése” program keretében. Budapest.
- IMF (1999): *Questionnaire on Fiscal Transparency*. IMF, March 12, 1999, Washington D.C.
- Informatikai alapelvek érvényesítése az államháztartás működésének szabályozásában. Kézirat. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából az „Államháztartás Működésének Korszerűsítése” program keretében. Hold-On Bt., Budapest, 1997.
- Kopits, G. – Craig, J. (1998): *Transparency in Government Operations*. IMF Occasional Paper 158, January 1998, Washington D.C.
- Kormos A. E. – Tanács A. (1994): *A nulla alapú költségtervezés módszere és gyakorlati alkalmazása*. Saldó Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt.
- Kraxner Istvánné (1994): A költségvetési munka parlamenti tárgyalása és bizottsági előkészítése. Parlamenti Módszertani Iroda.
- László Cs. (1994): *Tépett vitorlák*. Budapest, Aula Kiadó.
- László, Cs. (1998): *Twists and Turns: The History of the Hungarian Public Finance Reform*. In: Dethier, J.-J. – Bokros, L. (eds): *Public Finance Reform during the Transition. The History of Hungary*. World Bank, Washington D.C.
- Metcalf, L. – Richards, S. (1987): *Improving Public Management*. London, Sage Publications.

- Milesi-Ferretti, G. M. (1996): Fiscal Rules and the Budget Process. IMF Working Paper.
- Musgrave, R. A. (1969): *Fiscal Systems*. Studies in Comparative Economics 10. New Haven, Yale University Press.
- Novick, D. (ed.) (1965): *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*. Rand Series. Cambridge, Harvard University Press.
- (OECD 1997.) *Modern Budgeting*. OECD, Paris.
- OECD (1999a): *The OECD Survey of Budgeting Developments; Country Responses*, OECD Public Management Service. June 1999, Paris.
- OECD (1999b): *Main Issues*. Public Management Service. June 1999, Paris.
- P. Kiss G. (1998a): Az államháztartás szerepe Magyarországon. *MNB Füzetek*, 1998/4.
- P. Kiss G. (1998b): A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. *MNB Füzetek*, 1998/11.
- P. Kiss G. (1999): A fiskális politika jelzőszámai. *Közgazdasági Szemle*, 1998/4.
- Papp, A. – Polackova, H. – Schick, A. (1999): *Hungary: Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment*. The World Bank, Washington D.C.
- Pete P. (1997): Az államháztartás finanszírozási és információs rendszerének megreformálása: közgazdasági szempontok. Készült a Pénzügyminisztérium megbízásából az „Államháztartás Működésének Korszerűsítése” program keretében. Budapest.
- Phyrr, P. A. (1973): *Zero-Base Budgeting. A Practical Management Tool for Evaluating Expenses*. John Wiley & Sons, New York–London–Sydney–Toronto.
- Planning, Programming and Budgeting System, R-COG Presentation, 9 March, 1998.
- Premchand, A. (1969): *Performance Budgeting*. Bombay, Academic Books.
- Premchand, A. (1983): *Government Budgeting and Expenditure Controls*. Washington, International Monetary Fund.
- Premchand, A. (ed.) (1990): *Government Financial Management, Issues and Country Studies*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Premchand, A. (1996): Issues and New Directions in Public Expenditure Management, IMF Working Paper Wp/96/123.
- Premchand, A. – Garamfalvi, L. (1992): Government Budget and Accounting Systems, in: Vito Tanzi (ed.): *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington, International Monetary Fund.
- Revised Draft Manual on Fiscal Transparency. International Monetary Fund, Washington D.C., 1999.
- Revised Manual on Government Finance Statistics. Chapters 2–6. International Monetary Fund, Washington D.C., 1999.
- Robinson, D. J. – Stella, P. (1993): Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits. IMF: How to Measure Fiscal Deficit.
- Schick, A. (1998): Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. The World Bank, Washington D.C.

- Schultze, Ch. L. (1968): *The Politics and Economics of Public Spending*. The H. Rowan Gaither Lectures in Systems Science. Washington, D.C., Brookings Institution.
- Schultze, Ch. L. (1987): *The Control and Management of Government Expenditure*. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris.
- Schultze, Ch. L. (1990): *Public Management Developments, Survey 1990*. Paris.
- Schultze, Ch. L. (1991): *Accounting Reform in Central and Eastern Europe*. Paris.
- Stark A. (1993): *Államháztartás 1986–1993*. PM Gazdaságelemzési és Informatikai Intézet, Budapest 1993. február.
- Technikai segítségnyújtás a Magyar Államkincstár részére a központi költségvetés könyvvezetési rendszerének fejlesztésében. Tanulmány. Készült a Magyar Államkincstár megbízásából PHARE projekt keretében. Helm Corporation Ltd., Budapest, 1998.
- The OECD Survey of Budgeting Developments; Questionnaire; magyar válaszok, kézirat, 1999. május, Budapest, Pénzügyminisztérium.
- United Kingdom (1989): *The Financing and Accountability of Next Steps Agencies*, CM 914. London, H. M. Treasury.
- United Kingdom (1991a): *Competing for Quality*, CM 1730. London, H. M. Treasury.
- United Kingdom (1991b): *Improving Management in Government: The Next Steps Agencies, Review 1991*, CM 1760. London, H. M. Treasury.
- Wildavsky, A. (1975): *Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Little, Brown and Company, Boston–Toronto.

Kiadja
az Országgyűlési Könyvtár
az MTA Szociológiai Kutatóintézet
és az MTA VITA Alapítvány
közreműködésével

A kiadásért felel:
az Országgyűlési Könyvtár főigazgatója

A szerkesztésért felel: Tamási Péter

A nyomdába adás ideje: 1999. október

HU ISSN 0864-8174

Ára: 300,- Ft áfával

INFO-Társadalomtudomány

1. szám: Válaszúton a magyar társadalom
2. szám: Népbetegségeink? – A társadalmi beilleszkedési zavarok anatómiájához
3. szám: Technikai fejlődésünk útvesztői
4. szám: Egy mítosz és következményei – Az ún. „nem termelő” szféráról
5. szám: Társadalmi rétegződésünk, társadalmi struktúránk
6. szám: Reformgazdaság?
7. szám: A szocializmus sorsfordulója
8. szám: Az új alkotmány elé
9. szám: Meg lehet-e állítani Magyarországnak népességszűkülését?
10. szám: Kisebbségben – A nemzetiségi kérdés margójára
11. szám: Magyarország és a szociálpolitika
12. szám: A hatalomról
13. szám: Településeink, válságos régióink és az önkormányzatok
14. szám: Az átmenet időszaka Közép- és Kelet-Európában
15. szám: Külgazdaság: a magyar gazdaság megváltója?
16. szám: Bűnözés és társadalom
17. szám: Vallás – egyházak – társadalom
18. szám: Oktatás – változás
19. szám: A magyar falu a változások sodrában
20. szám: Magyarország a világgazdaság rendszerében
21. szám: Környezeti problémák – társadalmi változások
22. szám: Választások
23. szám: A munkanélküliség Magyarországon
24. szám: Biztonságpolitika és a hadsereg Magyarországon
25. szám: Idegengyűlölet, másság, tolerancia
26. szám: Az ifjúság helyzetéről
27. szám: Az európai integráció és Magyarország
28. szám: Változások a magyar társadalomban a rendszerátalakulás után
29. szám: Az átmenet mérlege a „visegrádi országokban”
30. szám: A változó család
31. szám: A „rendszerváltó” közigazgatás
32. szám: Nőtudomány
33. szám: A feketegazdaság: a piactudomány kísérőjelensége
34. szám: Az államháztartás reformjáról
35. szám: Kommunikáció – média – közvélemény
36. szám: Az átalakuló magyar mezőgazdaság
37. szám: A szociális ellátórendszer reformjáról
38. szám: Az információs társadalomról
39. szám: Értékváltozások
40. szám: Az egészség értéke
41. szám: A földkérdésről
42. szám: A kibontakozó nonprofit szektor
43. szám: Az infrastruktúráról
44. szám: A régiókról