

# PÉNZÜGYI SZEMLE

**Veres János:** Kihívások a magyar gazdaságban

**Parragh László:** Miért fontos az államháztartás és a közzolgálat korszerűsítése?

**Kovács Árpád:** Versenyképesség és államháztartás

**Balázs Péter:** Az Európai Unió jövőképe

**Varga Mihály:** PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ?

**Asztalos László György:** Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet

2005

# Tartalom

Megújult a Pénzügyi Szemle .....	3
----------------------------------	---

## KÖZPÉNZÜGYEK

Veres János: <i>Kihívások a magyar gazdaságban</i> .....	5
Parragh László: <i>Miért fontos az államháztartás és a közszolgálat korszerűsítése?</i> ....	15

## FEJLESZTÉSPOLITIKA

Kovács Árpád: <i>Versenyképesség és államháztartás</i> .....	25
Balázs Péter: <i>Az Európai Unió jövőképe</i> .....	48
Varga Mihály: <i>PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ?</i> .....	56

## FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS

Asztalos László György: <i>Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet</i> ...	71
---	----

## MŰHELY

43. Közgazdász Vándorgyűlés	
<i>A magyar gazdaság fenntartható növekedése</i> (Halm Tamás) .....	91
Akadémiai doktori disszertációk	
<i>Versenyteremtés – alkuval</i> (Voszka Éva) .....	102
<i>A magyar bankrendszer átalakulása, fejlődése és jellegzetes vonásai</i> (Várhegyi Éva) .....	108

## SZAKIRODALMI SZEMLE

Könyvekről	
<i>Egy könyv – három vélemény</i>	
Antal László: <i>Fenntartható-e a fenntartható növekedés?</i> (Hetényi István, Bod Péter Ákos, Török Zoltán) .....	114
Folyóiratokból	
<i>Cikkek a nyugdíjrendszerről</i> (S. I.) .....	126

## PÉNZÜGYI SZEMLE

Közpénzügyi szakfolyóirat

Megjelenik negyedévenként

Alapító, laptulajdonos: Pénzügyminisztérium 1954. májustól

Állami Számvevőszék 2005. júliustól

*A folyóirat célja, hogy hiteles képet adjon a pénzügyi rendszerről,  
valamint – a legfontosabb pénzügyi összefüggések tükrében –  
a közszféra és a nemzetgazdaság működésének  
főbb vonásairól, a felzárkózási, jövőépítési törekvésekről  
és a kapcsolódó szakmai vitákról.*

### A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

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

### A SZERKESZTŐSÉG:

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

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

## Megújult a Pénzügyi Szemle

A ma már több mint fél évszázados hagyományokra visszatekintő Pénzügyi Szemle 1954 májusban indult útjára. A szaklaptól – amint azt az első számban az akkori pénzügyminiszter hangsúlyozta – azt várták, hogy az elvi és gyakorlati kérdések megvitatásának, a pénzügyi munkában észlelhető hiányosságok bírálatának, az élenjáró tapasztalatok elterjesztésének fóruma legyen. Azóta – mintegy ötvenzer oldal terjedelemben – több száz publikáció jelent meg a pénzügyvilágot irányító, gyakorlati és elméleti szakemberek tollából. A folyóirat sokoldalú tájékoztatással, problémafelvetésekkel, elemzésekkel, javaslatokkal járult hozzá a pénzügyi rendszer, s mindenekelőtt az államháztartás működéséhez, fejlődéséhez.

Az Országgyűlés biztatásának hatására több állami, pénzügyi szervezet és neves szakemberek összefogásával lehetett áthidalni a lapnál tavaly jelentkező átmeneti nehézségeket (2005-re előfizetni sem lehetett). Közös munkával tisztázódtak a folyóirat tartalmi és tematikai megújításának fő rendező elvei, és az így kialakult szakmai konszenzusra építve sikerült megteremteni a feltételeket az egyetlen hazai (köz)pénzügyi szakfolyóirat „megmentéséhez”, hagyományainak, értékeinek megőrzésén alapuló korszerűsítéséhez. Az Országgyűlés a 2004. évi számvevőszéki tevékenységet értékelő (43/2005. V. 26. számú) határozatában kinyilvánította: szükségesnek tartja, hogy az Állami Számvevőszék tanácsadó tevékenysége keretében korszerű pénzügyi szakfolyóiratot jelentessen meg. Ennek megfelelően az alapítói jogot átvette az Állami Számvevőszék, s mint laptulajdonos biztosítja a szerkesztőbizottság munkájához, valamint a szerkesztőségi tevékenység menedzseléséhez szükséges feltételeket, együttműködve a Pénzügyi Szemle kiadójával, a konkrét előállítási, nyomdai és terjesztési tevékenységről gondoskodó és a 2005. évi összevont, előfizető-gyűjtő szám üzleti kockázatát is magára vállaló Magyar Hivatalos Közlönykiadóval.

A mindannyiunk által elismert és tisztelt, a lap főszerkesztői tevékenységét 25 éven át ellátó, s ezért magas szakmai kitüntetésekkel díjazott *Szamek Tamás* barátunk is mindent megtett azért, hogy a Pénzügyi Szemle tovább élhessen. Sajnos ma már nem lehet velünk. Nem kamatoztathatja sokrétű tudását, gazdag tapasztalatait, most, amikor a megújult közpénzügyi szakfolyóirat ez évi összevont számát ajánlhatjuk a Tisztelt Olvasók szíves figyelmébe.

A megújuló, korszerűsödő (köz)pénzügyi szakfolyóirat alapvető célja, hogy aktuális és hiteles képet adjon a hazai pénzügyi rendszer, ezen belül külön is hangsúlyosan a közháztartás (public sector) és – a főbb pénzügyi összefüggések tekintetében – a nemzetgazdaság működésének lényeges vonásairól, az azokat befolyásoló tényezőkről, valamint a felzárkózási, jövőépítési törekvésekről s a kapcsolódó szakmai vitákról.

A széles szakmai palettát felölelő szakfolyóirat rugalmas rovatrenddel dolgozik. Ennek két alappillére a *közpénzügyek*, valamint a *fejlesztéspolitika* rovata. Az előbbi elsősorban a költségvetés- és pénzügypolitika, valamint az államháztartás kérdéseit állítja reflektorfénybe, figyelmet fordítva a monetáris rendszerrel, valamint a pénzügyi piaccal meglévő rendszerbeli összefüggésekre is. Mindeközben nem hagyja figyelmen kívül az üzleti és a versenyszféra pénzügyeit, azoknak

a közháztartással kibontakozó kölcsönhatásait sem. A fejlesztéspolitika rovat a fejlesztés- és strukturáspolitikára, az innovációra és a tudástranszferre, az Európai Unióval kialakított gazdasági kapcsolatokra helyezi a hangsúlyt, és igyekszik tükrözni e körben is a cégek, vállalkozások, kamarák, menedzserszervezetek véleményét is. Ezek mellett a pénzügyi piacok állami felügyeletével, a versenyfelügyelettel, valamint a pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozó *felügyelet és ellenőrzés* rovat, továbbá a kutatásokat, a fontosabb szakmai rendezvényeket s a felsőoktatást figyelemmel kíséző *műhely* rovat, valamint a jelentősebb hazai szakpublikációk külföldi megismertetését is szolgáló *szakirodalmi szemle* rovat teszi teljesebbé a szaklap tartalmát.

A tartalmában és küllemében is megújuló folyóirat megfelelő figyelmet fordít a pénzügyi-, valamint a reálfolyamatok kölcsönhatásaira és a gyakorlati problémák oldaláról közelítve a tudományos eredmények iránt is nyitott. Ily módon a megújuló Pénzügyi Szemle a pénzügyvilág és a reálszféra, a közháztartás és a versenyszektor érdeklődésére tarthat számot. Haszonnal forgathatják a politikai élet szereplői, valamint az egyetemi és főiskolai oktatók, hallgatók, tudományos kutatók is.

A magyar nyelvű kiadvánnyal angol nyelvű változatot is közreadunk. Ez újdonságértékű kezdeményezés. Utat nyit a külföldi terjesztéshez, ami előfeltétele annak, hogy a publikációkat mértékadó nemzetközi szakmai periodikák hivatkozzák, referálják, előmozdítva ezzel a szerzők szakmai tudományos karrierfejlődését is.

A szakfolyóirat külföldi terjesztésében számítunk a kiadásban együttműködő pénzügyi, felügyeleti és hatósági szervezetek mellett a könyvtárközi cserékre, az egyetemek, főiskolák, kutatóintézetek közreműködésére, valamint a külképviseletekre, vagyis a reális országkép formálásában érdekelt partnerekre.

A lap konkrét tartalmát, szakmai vonalvezetését az értékek széles skáláján esetenként eltérő felfogást képviselő, de a lap érdekében együttműködő neves szakemberekből álló szerkesztőbizottság alakítja ki. Tagjai alkalmanként lektori segítséget is adnak, s természetesen szerzői is lehetnek a lapban megjelenő publikációknak. A lap kiadásában együttműködő felügyeleti és hatósági szervezetek, az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Vám és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága mindenkori képviselői is részt vesznek a munkában.

A Pénzügyi Szemle új évfolyamát abban a reményben indítjuk útjára, hogy a szerzők, a szerkesztőbizottság, az érdeklődő olvasók és a kiadásban együttműködő szervezetek közösen sikerre viszik a megújuló (köz)penzügyi szakfolyóiratot, megőrizve annak immár ötven éves eredményeit, megfelelően egyben az új évezred kihívásainak is.

Csapodi Pál  
főszerkesztő

Veres János

# *Kihívások a magyar gazdaságban*

## *Uniós csatlakozás után, az euró bevezetése előtt*

*Örömmel teszek eleget a felkérésnek, hogy a korábbi és a jelenlegi laptulajdonos és más pénzügyi szervezetek összefogásával megújuló szakfolyóiratban közreadjam véleményemet közös erőfeszítéseinkről, a gazdasági felzárkózás és az állambháztartási reform főbb kihívásairól és az azokra adható választásokról.*

Még két évtized sem telt el, s Magyarországnak, néhány közép-európai társához hasonlóan sikerült egy olyan utat bejárnia, amelyre az előző négy évtizedben gondolni sem lehetett, s amelyre a korábbi évtizedekben sem adatott meg a lehetőség: kiszakadni a lemaradók, a perifériára sodródók csoportjából és csatlakozni a világ élvonalába tartozókhöz.

Ezt most Magyarországon úgy egyszerűsítjük le, hogy felzárkózunk Európához. Valójában nem európai felzárkózásról van szó, hanem egy felsorakozásról a fejlettek közzé, és ez bővebb, mint Európa.

### **HÚSZ ÉVVEL EZELŐTT**

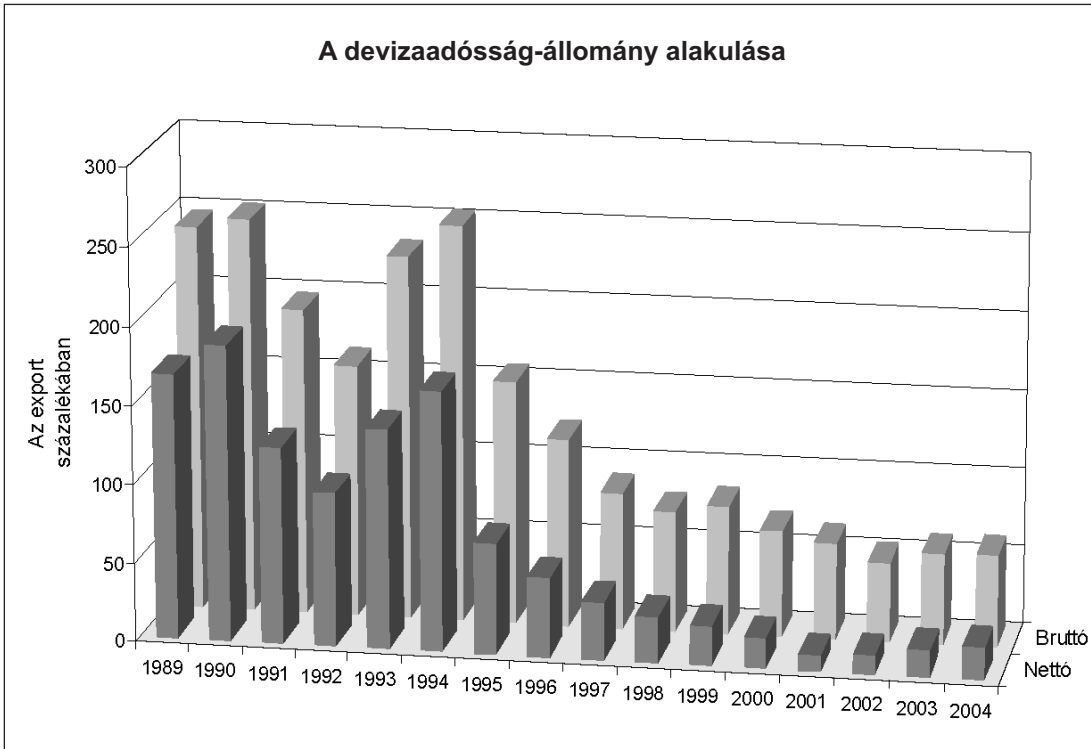
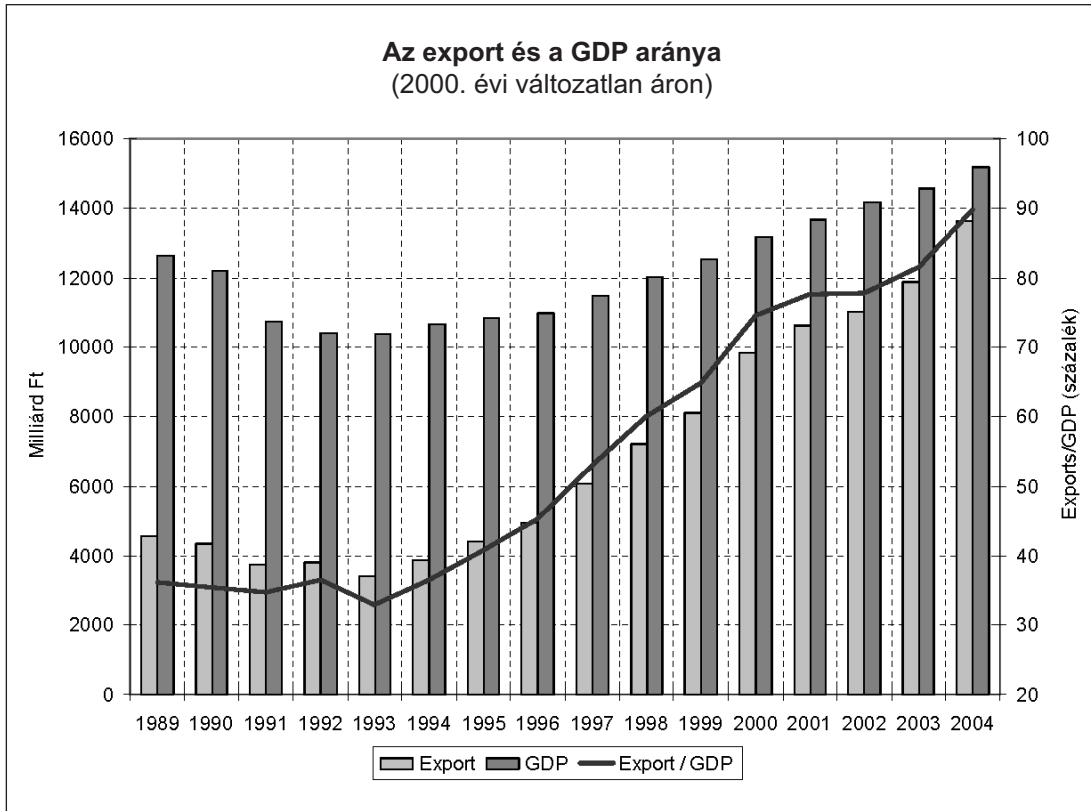
Húsz évvel ezelőtt Magyarország egy lemaradó, válságokkal küszködő kelet-európai integráció része volt, amelynek működésbeli gondjai egyre súlyosabb formában kerültek napvilágra, s amely az abban részt vevő országoknak, azok népeinek nem tudott megélhetést nyújtani, hanem mélyülő válságot, kilátástalanságot.

Magyarország természetesen mindig is kreatív volt atekintetben, hogy miként lehet a nehéz

helyzeteket kezelni, hogyan lehet a meglehetősen mostoha viszonyok között is jobban élni. Így a gondok, az ellentmondások nem jelentkeztek olyan élesen, legalábbis a lakosság nem érzekelte olyan erőteljesen, mint néhány más országban környezetünkben. De a folyamatok a gazdaságban meglehetősen rossz irányba haladtak. Az ország már jó ideje folyamatosan csődközelségben volt, a jövedelem nagy részét elszívták a veszteségesen működő állami vállalatok, élesen elvált egymástól a keleti és a nyugati export, a devizaszerzés érdekében csak meglehetősen költségesen sikerült növelni az akkori szóhasználat szerinti tőkés exportot.

Eltelt két évtized, s az ország hihetetlen utat bejárva egy keleti integrációból átkerült egy nyugatiba, a KGST-ből az Európai Unióba, egy nem működő, fenntarthatatlan rendszerből egy versenyképes, gyorsan fejlődő tömörülésbe.

Közel két évtizede Magyarország dollárelszámolású exportja éppen hogy csak néhány milliárd dollárt tett ki. Jelenleg pedig 40–50 milliárd euró között van, s ennek minimum 70 százaléka olyan kivitel, amely az Európai Unió régi tagországaiba irányul. Akkoriban egy meglehetősen elavult termelési szerkezettel rendelkezett az ország, ma pedig olyannal, amely a legfejlettebbekre jellemző. És hosszasan lehetne sorolni, hogy mi minden változott meg alapjaiban ennyi idő alatt.

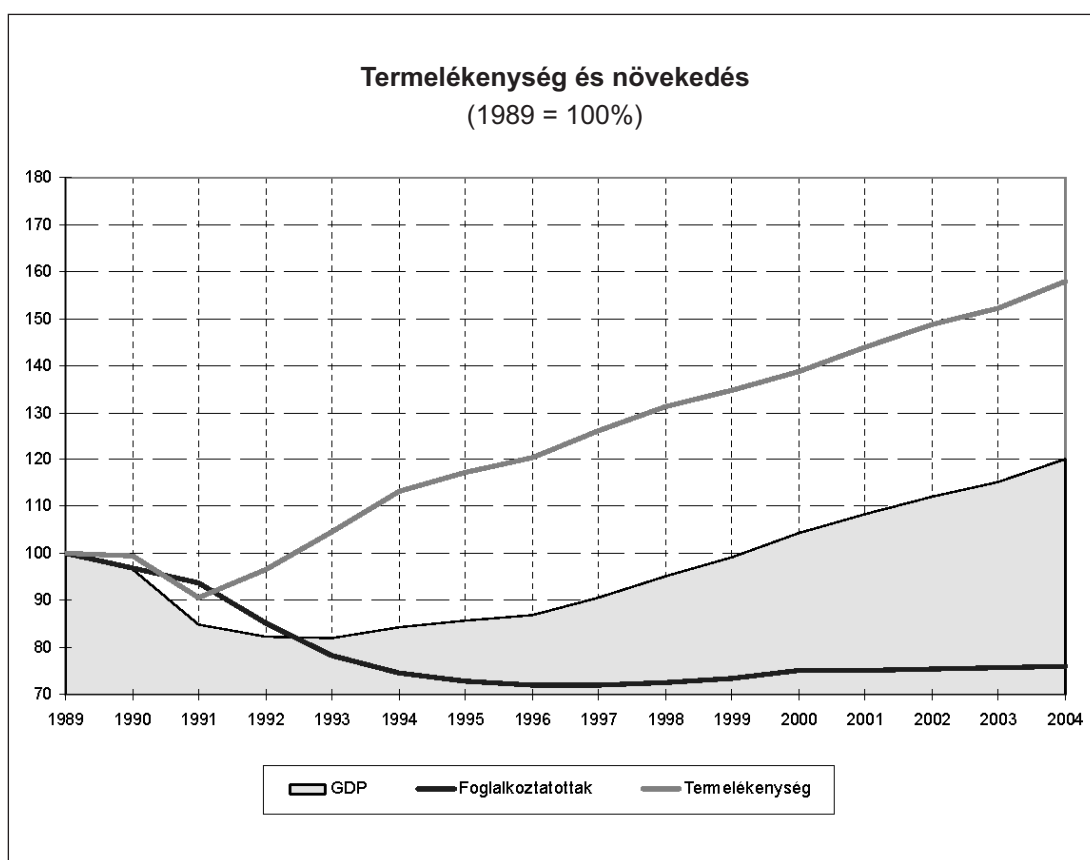




## RENDSZERVÁLTÁS UTÁN, FELZÁRKÓZÁS KÖZBEN

Mindez persze nem jelenti azt, hogy Magyarország gondja lényegesen kevesebb volna. Most is meglehetősen sok a megoldandó feladat, ezek súlya azonban áthelyeződőben van. A rendszerváltás befejeződött, a gazdaság jól működik, és igen kedvezők a feltételek ahhoz, hogy a következő évtizedekben is erőteljesen fejlődjön. Ha csak a statisztikai adatokat nézzük, akkor látható, hogy az elmúlt 15 esztendőben a termelékenység

a kezdeti átmeneti visszaesés után jelentősen, több mint 50 százalékkal nőtt, ami természetesen összefüggésben van a foglalkoztatottak számának mérséklődésével is. Az ország külföldi eladósodottsága az export százalékában nagyságrendekkel csökkent, ma fel sem merül, hogy a devizaadósság törlesztése problémát jelenthetne. Amit akkoriban sokan nem hittek, az bekövetkezett, a gyorsan fejlődő gazdaság, az exportbevételek erőteljes növekedése hatására az ország úgymond kinőtte devizaadósságait. Sokkal több lett a bevételünk, mint amennyivel tartozunk.



Sok változás történt az állami gazdálkodásban, az államháztartás terén is, de akkora szárnyalás, mint ami a magánszférában bekövetkezett, itt nem jellemző, sőt, inkább ennek az ellenkezője. Az átalakulás lassú, jelentős társadalmi, politikai vitákkal terhes, és ezek a viták nem ritkán terméketlenek, kevéssé vezetnek a megoldás irányába.

Ez a helyzet valószínűleg nem csak Magyarországra jellemző, sok hasonló példát találni Európa fejlettebb országaiban is, ez azonban minket aligha vigasztalhat.

A gondolat, hogy az állami gazdálkodás átalakításában alapvető lépéseket kell tenni, már egy jó ideje megfogalmazódott. Az elmúlt 15 esztendőben az államháztartásban több konzoli-



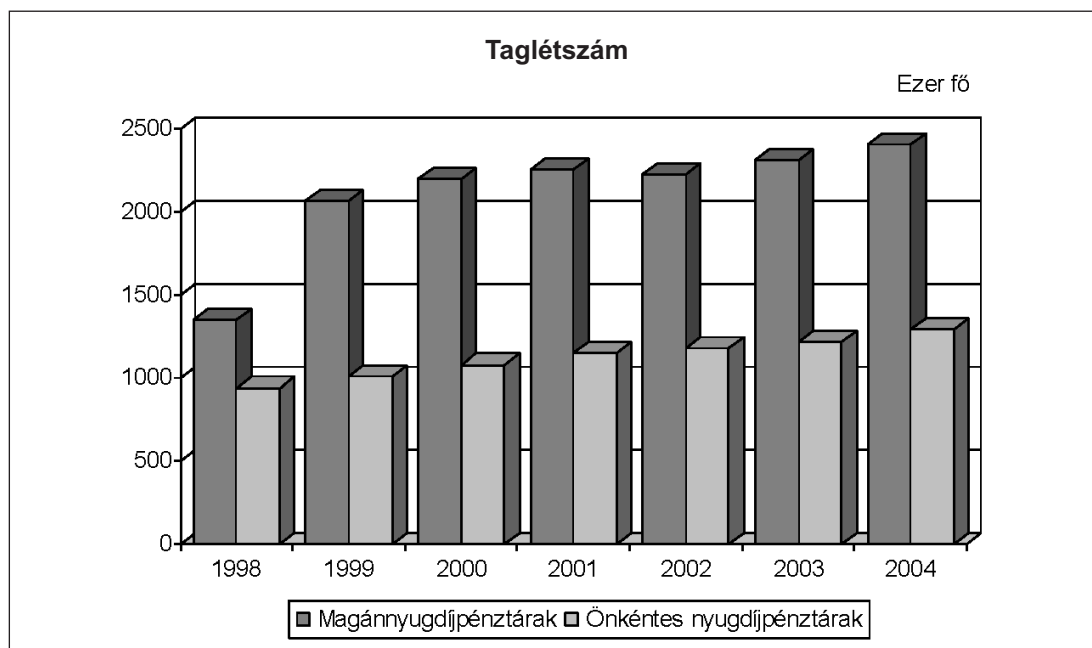
dációs periódus következett be, amelyek azonban nem bizonyultak tartósnak, az elért eredményeket nem sikerült megőrizni, továbbvinni. Ennek legfőbb oka, hogy a konszolidáció nem elsősorban a nagy állami elosztórendszerek átalakításán, modernizálásán, hatékonyabbá tételén alapult. A stabilizációs periódusokat nem követték reformok, így a finanszírozási problémák újból és újból erőteljessé váltak.

### REFORMOK – AMI EDDIG TÖRTÉNT

Igazságtalan lenne azonban azt mondani, hogy semmi sem történt a reformok terén. A legnagyobb előrehaladást mindeddig a nyugdíjrendszer átalakításában sikerült elérni. Az átalakítás előkészítését meglehetősen sok vita kísérte. A kérdés az volt, hogy mennyiben őrizzük meg a régi rendszert, amelynek hátrányai nyilvánvalókká váltak. Az állami nyugdíjrendszer, amely felosztó-kirovó alapon gazdálkodik, nem igazán teszi érdekeltté a munkaerő-piacon aktívan résztvevőket a járulékfizetésben. Nem maguknak takarékoskodnak, a befizetett járulékkuk a jelenlegi nyugdíjasok ellátását fedezik.

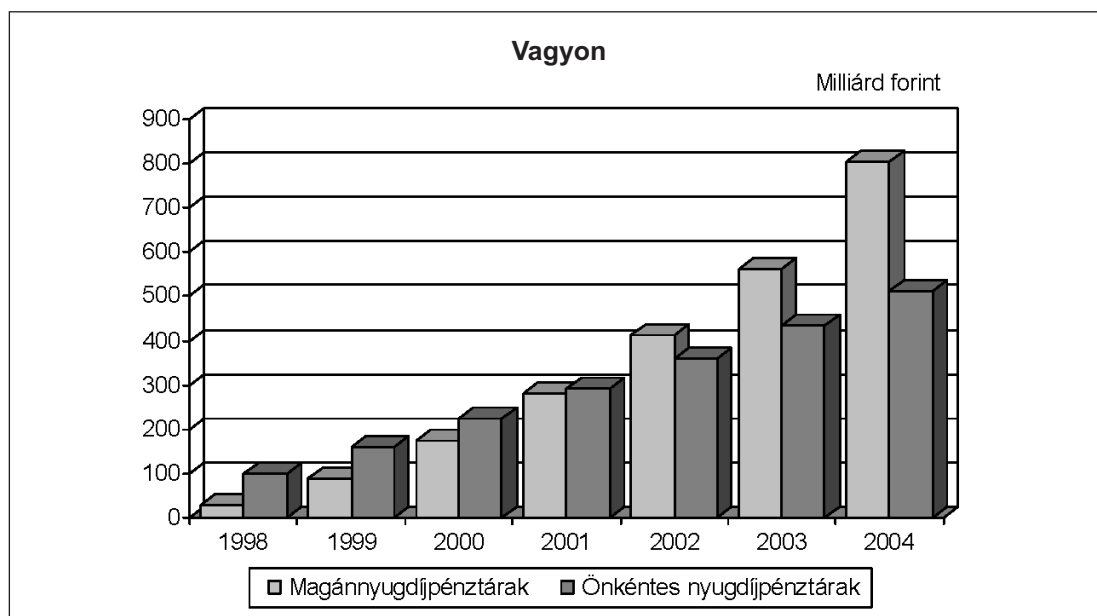
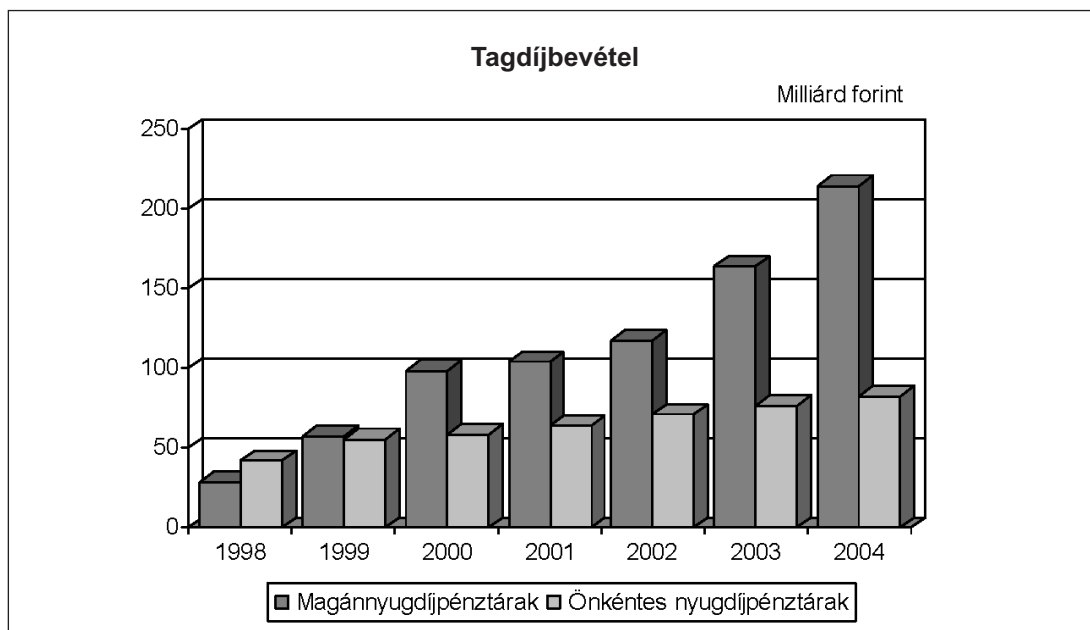
Az érdekeltség szempontjait szem előtt tartva egy olyan rendszer kialakítása lett volna

indokolt, amely teljes mértékben a befizetett járuléktól teszi függővé a későbbi nyugdíj nagyságát. Ilyen mérvű átalakítást azonban Magyarország nem vállalhatott fel. Ez, bár igazságosabb lett volna a jól keresőkkel szemben, ám a társadalom kevésbé szerencsés helyzetben lévő rétegeiről lemondana, ezzel pedig óriási feszültségeket gerjesztene. Ezért született meg a döntés közel egy évvel az 1998-as parlamenti választások előtt egy vegyes rendszer létrehozásáról. Ebben a rendszerben tovább él a régi felosztó-kirovó szisztéma, amely nagymértékben tompítja a szociális igazságtalanságokat, csökkenti a különbségeket, és létrejön egy kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer, amely megteremti az érdekeltséget, s amely a jól keresők, a járulékot rendszeresen fizetők számára kedvező ellátást biztosít a nyugdíjba vonulás utáni időszakra. Ezt a kettős rendszert kiegészíti egy harmadik elem is, amely önkéntes alapon működik, arra épül, hogy az emberek többsége hosszú távra tervez, már fiatal korában gondol arra, hogy valamikor megöregszik, s ezért időben elkezdi takarékoskodni. Az állam a magánnyugdíjpénztári befizetéseket adókedvezményekkel ösztönözte és ösztönzi.



A rendszer működőképesnek bizonyult, a magán-nyugdíjpénztári befizetések jelentős mértékben növekednek. Míg a korábbi években az emiatti kiesés az állami nyugdíjrendszerből – amelyet a költségvetésnek kell pótolnia – csak lassan közelítette meg a GDP 1 százalékát, most

már jelentősen meg is haladja. Évi 200–250 milliárd forinttal nő a kötelező magánnyugdíjpénztárba befizetett összeg, miközben évente az állami nyugdíjrendszerből folyósított nyugdíj nagysága mintegy 1500–2000 milliárd forintra tehető.



A nyugdíjreform azonban nem folytatódott, sőt az 1998-at követő években több kísérlet is történt annak leállításra. Ennek legfőbb oka

az volt, hogy egy ilyen reform pénzbe kerül. Ha költségvetés erre költ, a mindenkori kormányoknak kevesebb lehetősége marad saját,

aktuális, napi céljai megvalósításának finanszírozására. A reformot azonban leállítani nem lehetett, ez ugyanis óriási károkat okozott volna,

és jelentős bizalomvesztést okoz minden, ilyen hosszú távra tervezett lépés. Továbbvitele azonban abbamaradt.

### A nyugdíjpénztári szektor főbb jellemzői

Főbb jellemző	Pénztár típusa*	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Pénztárak száma</b>	MNYP	38	30	25	22	19	18	18
	(db) ÖNYP	190	145	116	98	90	83	75
<b>Taglétszám</b>	MNYP	1346,7	2064,1	2193,4	2252,7	2225,4	2304,8	2402,2
	(ezer fő) ÖNYP	939,3	1007,4	1080,6	1153,1	1180	1218,4	1249,4
<b>Tagdíjbevételek</b>	MNYP	28,6	57,7	98,2	104,1	117,3	163,9	214,3
	(milliárd forint) ÖNYP	41,8	55,2	58,6	64	70,9	76,7	82,8
<b>Vagyon</b>	MNYP	28,8	89,8	175,6	283,1	413,1	561,4	803,5
	(milliárd forint) ÖNYP	101,5	159,6	224,3	291,5	358	434,4	512,4

\*Jelmagyarázat:

MNYP: magánnyugdíjpénztár

ÖNYP: önkéntes nyugdíjpénztár

Az államháztartás egyéb alrendszerénél ehhez képest viszonylag keveset sikerült elérni. Különösen igaz ez az önkormányzatok gazdálkodására, amelyet kétharmados törvény szabályoz (elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazata szükséges). Szakmai körökben politikai pártállástól függetlenül adott az egyetértés a tekintetben, hogy lépni kell. Változtatásra van szükség. Ugyanez a helyzet az egészségügy területén is.

Az idő elteltével, a kedvezőtlen tapasztalatok erősödésével a társadalomban is fokozódik az igény a reformok iránt. Azt nem lehet mondani, hogy ma már mindenki hangosan követeli a fundamentális változtatásokat, de hogy nő az elégedetlenség a jelenleg működő rendszerek nagyon gyenge hatékonyságú teljesítménye miatt, az biztos.

### REFORMOK – MÉG NEM SZERETJÜK, DE MÁR ÉREZZÜK, HOGY KELLENEK

Változóban a közhangulat. Viszonylag persze nehéz felmérni, hogy miként gondolkodik az átlagember a reformokról. Egy időben e szó hang-

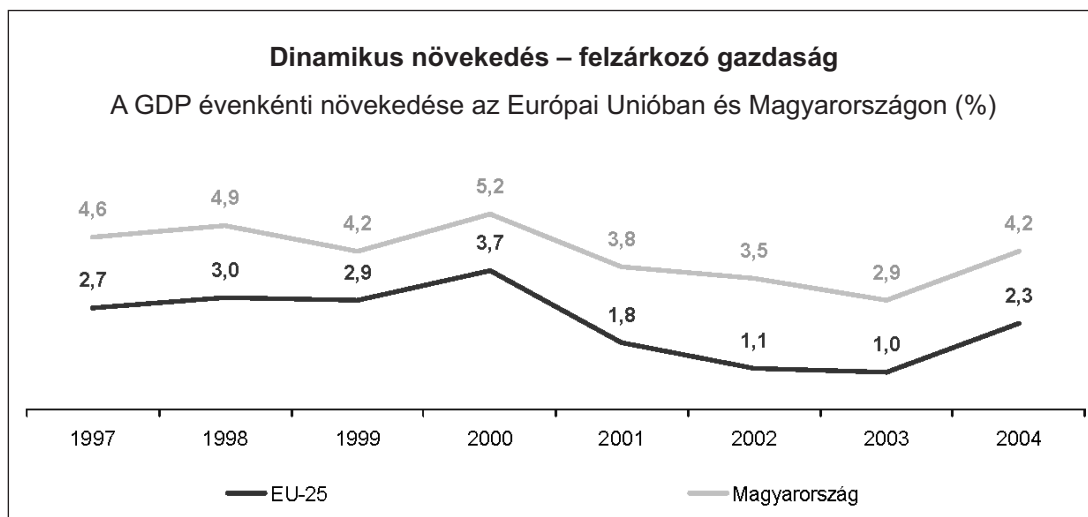
zása többnyire meglehetősen kellemetlen képzetekkel járt, úgy gondolták, a reform egyenlő a megszorítással, a szigorral, a helyzet rosszabbra fordulásával.

És valóban van a reformnak egy ilyen oldala is, hogy jelentős változást hoz. A jelentős változás eredményeként bizonyos érdekcsoportok – amelyek e ma pazarlóan működő, az állami pénzeket nagymértékben fogyasztó és nagyon rossz teljesítményt nyújtó rendszerek hasznélvezői – lényegesen rosszabb helyzetbe kerülnek. Ők valószínűleg sosem fognak támogatólag fellépni a saját helyzetüket érintő ügyekben, de a nagy többség számára egyre inkább kezd nyilvánvalóvá válni: valamit tenni kell.

Ha pedig a szavazók körében már kevésbé számít szitokszónak a reform, akkor a politika sem fél ismét foglalkozni ezzel a témával. Részben ez lehet a magyarázata annak, hogy újból napirendre került ez a téma, és nemcsak szakmai körökben, elemzői, közgazdász berkekben, hanem napilapok cikkei, rádiós és televíziós műsorok foglalkoznak vele, vagyis kialakulóban egy általánosabb reformigény.

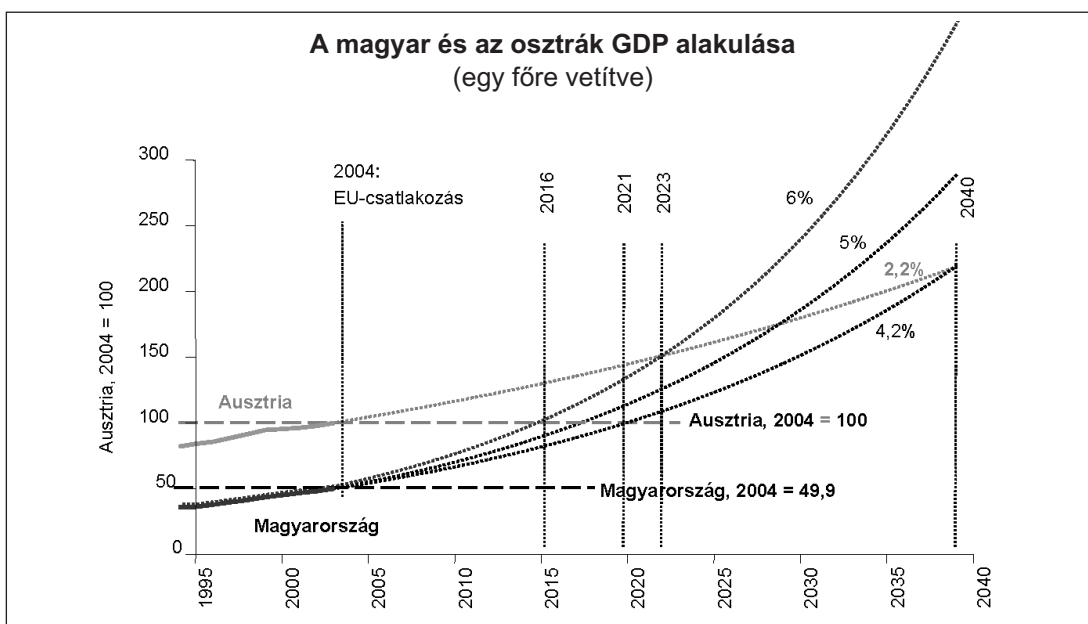
Közben a gazdaságban ennél jóval erőteljesebben jelentkezik e szükségszerűség, változatlan körülmények között, nem módosuló feltételek mellett ugyanis viszonylag nehéz megfelelni olyan alapvető prioritásoknak, mint a gyors gazdasági növekedés elősegítése, a gazdaság versenyképességének növelése, jelentős mértékű adócsökkentés,

gyors hiánylefaragás mind a költségvetésben, mind a fizetési mérlegben, alacsony infláció, és mindezekkel párhuzamosan erőteljes felzárkózás az infrastruktúra rohamtempójú fejlesztése révén. Magyarország azzal, hogy az Európai Unió tagja lett, határtalan lehetőségekhez jutott, de súlyos kényszerhelyzetbe is került.



Határtalan lehetőségekhez, mivel történelmileg viszonylag rövid időn belül gazdag országgá válhat, abban az értelemben, ahogy ma gazdagnak tekintjük Belgiumot, Svájcot vagy Ausztriát. Lehet persze vitatkozni azon, hogy ez

húsz év alatt következik be, vagy ötven év alatt. A történelmi távlatokat tekintve ez nagyon rövid periódus, figyelembe véve, hogy az elmúlt évszázadokban egyszer sem adatott meg a lehetőség.



De jelentős kényszerhelyzetben is vagyunk. A csatlakozással azt is vállaltuk, hogy Magyarország eleget fog tenni a nagyon szigorú követelményeknek, mindössze néhány éven belül. E követelmények összefoglaló neve: Maastricht, vagyis az a kritériumrendszer, amelyet a fejlett nyugat-európai országok számára találtak ki. Azokról az országokról van szó, amelyek a II. világháború utáni évtizedekben, miközben gyorsan fejlődtek, lépésről-lépésre létrehozták az európai integrációt, végigjárták annak legtöbb lépcsőfokát, s úgy jutottak el a jelenlegi helyzethez, a közös pénz bevezetéséhez és az ennek keretében alkalmazott szigorú fiskális feltételek érvényesítéséhez. Sem Magyarországnak, sem más középkelet-európai országnak nem áll erre ennyi idő a rendelkezésére. Miközben 40 évig egy más pályán parkoltunk, az elmúlt két évtizedben kellett eljutnunk az integráció eddigi legmagasabb foka

közelébe. Ma ott vagyunk az eurócsatlakozás kapujában, de természetesen a 20 év sok mindenre nem volt elegendő. Nem volt elegendő a szennyvízhálózat kiépítésére, nem volt elegendő a modern, fejlett közút- és vasúthálózat megteremtésére, az autópálya-alaphálózat létrehozására és még számos egyéb, amely nélkülözhetetlen a gazdasági felzárkózáshoz, a fejlettség eléréséhez. Ahhoz sem volt elég, hogy az ország mind több része bekapcsolódjon abba az élénk gazdasági vérkeringésbe, amely bizonyos területekre ma már jellemző. Egyszóval Maastrichtot nem a közelmúltban csatlakozott országokra szabták, de viszonylag nehezen férnek bele a régiek is. Nemcsak Portugáliának, Görögországnak, hanem Olaszországnak, Németországnak és Franciaországnak is adódtak, adódnak gondjai.

### Konvergenciakritériumok

**Stabilitás:**

a fogyasztói árszint emelkedése a három legalacsonyabb rátájú ország átlagos árindexétől legfeljebb 1,5 százalékkal térhet el. (A számítást a megelőző évre végzik el.)

**Kamatpolitika:**

a hosszú lejáratú kormánykötvények nominális kamatrátája a három legstabilabb ország kamatlábszintjét legfeljebb 2 százalékkal haladhatja meg.

**Árfolyam-politika:**

a valutaárfolyam a megelőző két éven át nem lépett ki az induló központi árfolyam ERM által előírt  $\pm 2,25$  százalékos sávjából.

**Költségvetési politika:**

az államháztartás folyó deficitje a GDP 3 százalékát, ill. az adósságállomány a GDP 60 százalékát nem lépi túl. E kritérium rugalmasan alkalmazandó; ha a deficit, illetve az adósságállomány hosszú távú trendje csökkenő irányzatú, a magasabb ráta átmenetileg elfogadható.

Ha csak nekünk – ennek a 10 újonnan csatlakozott tagországnak – lenne túl merev ez a szabályrendszer, akkor persze senki nem gondolt volna arra, hogy Maastrichtot némileg rugalmasabbá kell tenni. De mivel nagyobb kört érintettek a problémák, így napirendre kerülhetett az ügy, és némileg lazult is a szabályrendszer, lehetővé vált az értékelésnél bizonyos tényezők figyelembevétele. Magyarországnál

például azt vették számításba, hogy annak idején nyugdíjreformot csináltunk, és ennek jelenleg is komoly költségei vannak a költségvetést tekintve, Németországnál pedig azt, hogy igen sokat kell költenie a keleti tartományokra. További finomítás azonban e téren nem várható. Ezeket a követelményeket külső feltételként kell elfogadni, amelyekhez indokolt alkalmazkodni.

## KÖLTSÉGVETÉS – NEM CSUPÁN PÉNZÜGYI MÉRLEG

Szakmai javaslatok is megfogalmazódnak, hogy mit lehetne tenni egy szigorú költségvetési politika következetes érvényesítése terén. E szakmai javaslatok persze egyáltalán nem veszik figyelembe a politikai aspektusokat. Úgy tekintik a költségvetést, mint egy szigorúan vett pénzügyi mérleget, amelybe különböző mechanizmusokat kell beépíteni, amelyek révén biztosítható, hogy az egyensúlyromlás ne haladhasson meg egy bizonyos szintet. Feltételezik ugyanis, hogy a politika sohasem fog tudni ellenállni a szirénhangoknak, a politikusok inkább a költésben, mint a takarékoságban érdekeltek, ezért a rendszernek, a szabályoknak olyanoknak kell lenniük, hogy azokat a kísértés idején se tudja a kormány megváltoztatni. Vagyis fiskális szabályokat kellene hozni, mégpedig törvényben, esetleg bizonyos elemeit az Alkotmányban rögzíteni, amely korlátot szabna meghatározott költségvetési mutató, vagy mutatók alakulása érdekében. Ilyen mutató lehet a költségvetési egyenleg, az adósság, a kiadások, az adóbevételek alakulása.

Ilyen rendszer kidolgozása természetesen nem felesleges, segítheti a döntéshozók, a költségvetési tervezők és végrehajtók munkáját, ám csodákat aligha lehet várni. Részben azért, mert nem oldja meg az alapvető problémákat, részben pedig nem lehet leegyszerűsíteni a költségvetést egy mechanikus mérlegre. A költségvetés, az államháztartási gazdálkodás a mindenkori kormány gazdaságpolitikájának központjában áll, s a költségvetésben válik kézzelfoghatóvá, hogy a meghirdetett gazdaságpolitikából mi valósul meg, mi nem, s ami megvalósul, az milyen eredményt hoz. S mint ilyen, természetesen a különböző politikai érdekcsoportok ütközőpontjába kerül. És nemcsak kerül, de abban is van minden, ami a költségvetésbe bekerül. A költségvetés nem más, mint különböző jellegű, fajtájú és kiterjedésű kompromisszumok eredménye. E kompromisszumok egy része a gazdasági racionalitás talaján jön létre. Más kompromisszumok csak részben kötődnek ahhoz, és természetesen születnek olyan megállapodások, amelyek mindenféle gazdasági racionalitástól távol állnak. Mindez nem magyar sajátosság, mindenütt a világon így

épülnek fel a költségvetések, és hát azt sem lehet mondani, hogy az Európai Unióban ez másként lenne. Ott is látjuk: a legfontosabb költségvetési szabályozási döntések részben a racionalitás által megfogalmazott igényeket, részben pedig a különböző érdekcsoportok viszonyait veszik figyelembe, tükrözik. Idealizmus megfogalmazni azt, hogy a költségvetési gazdálkodást tegyük a politikától függetlenné, mikor az maga a politika.

A politikának kell felismerni, hogy osztogatással nem megy semmire, a politikának kell megfogalmaznia azt is, hogy kevésbé népszerű intézkedések is szükségesek, hogy orvosolni lehessen a bajok gyökerét.

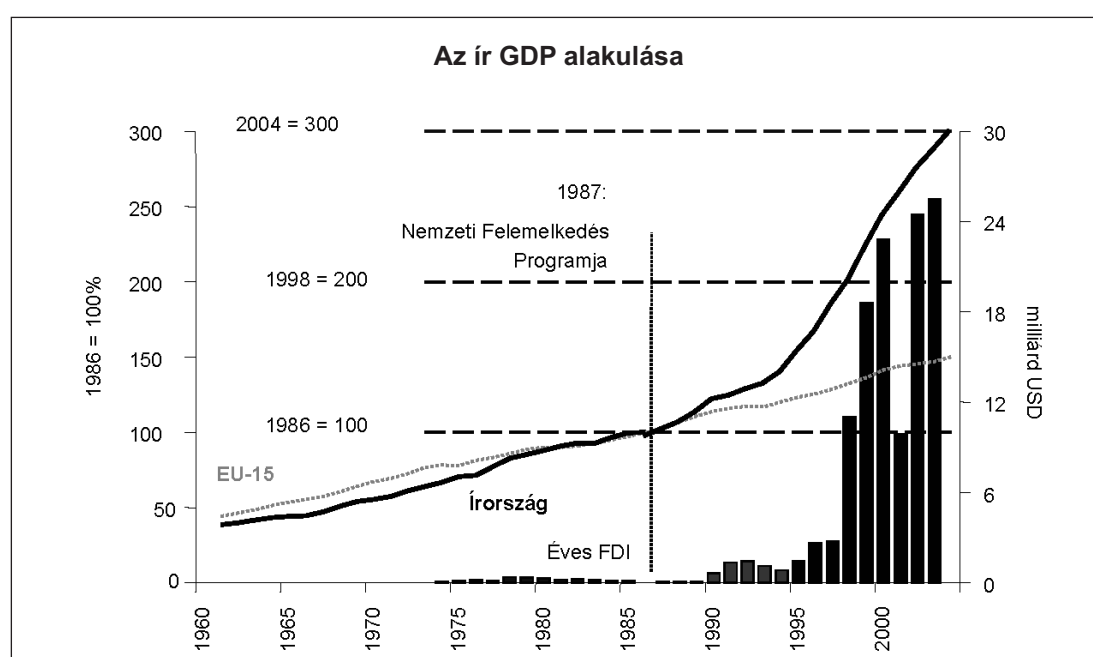
A politika és a társadalom egyaránt ezen az úton van. Kezdi felismerni, lépni kell különböző fontos területeken, egészségügyben, oktatásban, önkormányzatoknál, a fekete gazdaság visszaszorításában, az adózási morál, az adótudatosság javításában. Azt persze nehéz várni, hogy emberek csoportjai az utcára menjenek egészségügyi reformot követelve, de a felmérések megmutatják: a lakosság saját prioritási sorrendjében a színvonalas egészségügyi ellátást az egyik legfontosabbnak tartja. Az már más kérdés, ennek érdekében tényleg hajlandó-e megfelelően adózni, járulékot fizetni. Ezt még eddig nem próbáltuk ki.

Igaz, a jelenlegi rendszer nem ösztönöz a közterhek vállalására, mindenki ugyanolyan minőségű szolgáltatást kap (legalább is elviekben), függetlenül attól: ki mennyi adót, járulékot fizet. Ez a felismerés már jó ideje megtörtént, változtatásra a korábbi években nem került sor. Ebből a szempontból fontos előrelépés az a kormánydöntés, hogy a 100 lépés programja keretében jövőre az egészségbiztosítási alap megkezdje az egyéni járulékszámok vezetését. Nyilván lesz tartva, ki fizetett és ki nem járulékot. Egyes becslések szerint mintegy félmillióra tehető azoknak a száma, akik valamilyen formában jövedelemmel rendelkeznek, járulékot kellene fizetniük, de e kötelezettségüknek nem tesznek eleget. Ők a potyautasok, akik kikerülnek a terhet, de a szolgáltatást igénybe veszik, s így jól járnak. Mindenki más, aki fizet, rosszabbul jár, hiszen a kevesebb pénzből mindenkinek csak alacsonyabb szintű szolgáltatást tud nyújtani az állami ellátórendszer.

## LESZ-E ALAPKÉRDÉSEKBEN POLITIKAI KONSZENZUS?

Ez azonban csak a kezdet, további jelentős lépésekre van szükség. Ezt a politikai paletta különböző oldalán lévők egyaránt tudják, értik, és meg is fogalmazzák. Talán eljön az az idő, amikor ezt majd együtt fogalmazzák meg, vagyis bizonyos alapkérdésekben létrejön a kívánatos politikai konszenzus. Hogy mik lehetnek ezek az alapkérdések, az persze kérdés, de az biztos,

hogy igazán gyors fejlődést, a gazdasági és társadalmi gondok jelentős mértékű orvoslását azok az országok tudták elérni, ahol kialakult egy ilyen jellegű együttműködés a politikai pártok, vezetők között. A legjobb példa erre Írország, ahol igazában nem rögtön az uniós csatlakozás után gyorsult fel a fejlődés. A csatlakozás ehhez önmagában nem volt elegendő, a fejlődés akkor gyorsult fel, amikor megszületett az a bizonyos társadalmi kiegyezés.



Amíg nincs ilyen gazdasági kiegyezés, addig a felzárkózás jóval lassabb a kívánatosnál. A különböző politikai erők elég erősek ahhoz, hogy ellenfeleik törekvéseit kiolthassák, de ahhoz már nem, hogy sajátjaikat erőteljesen érvényesíthessék.

Bizonyos alapértékeket meg kellene fogalmazni, amelyek tekintetében sokkal kevésbé a szembenállás, mint inkább az együttműködés válna meghatározóvá. Az alapértékek megfogalmazásával egyetlen egy szempont lehet a meghatározó, mi az, ami hosszú távon szolgálja Magyarországot, a magyarság érdekeit. Melyek azok a nyilvánvaló alapvetések, amelyekkel, ha valaki, valakik szembe mennek, akkor az egész közösséggel helyezkednek szembe. Ma ezek megfogal-

mazásának még csak a kezdetén tartunk, de ha sikerül előrehaladni, akkor talán a jövőben remény van a reformok felgyorsulására is.

Magyarország gyors felzárkózása azon múlik, lesz-e megegyezés a legfontosabb reformlépésekben a meghatározó politikai pártok között. Egy ilyen megegyezés jelentősen gyorsíthatja a felzárkózást, főleg, ha az ezzel kapcsolatos döntéseket kellő időben sikerül meghozni. Az alapértékek megfogalmazásában, a nemzeti konszenzus előkészítésében, elérésében a politikai élet meghatározó szereplőinek alapvető a felelőssége. Remélem, ezt a felelősséget mind szélesebb körben ismerik fel, s cselekszenek ebben a szellemben.



Parragh László

## *Miért fontos az államháztartás és a közszolgálat korszerűsítése?*

Évtizedek óta napirenden van, hogy meg kell reformálni az államháztartást, és az utóbbi időben közszolgálat címszó alatt csatlakozik hozzá az államigazgatás és a közigazgatás korszerűsítésének igénye is.

*Az adó- és államháztartási reform végrehajtásával* látványosan és stabilan javulhatna a versenyképesség. Az adó- és járulékcsökkenés következtében kieső költségvetési bevételek ellentételezésére több forrás nyújthatna fedezetet: az államháztartás és a közszféra reformja, a növekedés, a szolgáltató állam (megvalósítása jelentősen csökkentené az államigazgatás működési költségeit), továbbá az a hatás, hogy alacsonyabb adókulcsok mellett emelkedik az adózási hajlandóság.

*Ez az idillikus állapot – úgy tűnik – nagyon messze van, a reformok elindítása is egyre tolong. Holott ezek nélkül egyre kevesebb az esély a viszonylag gyors felzárkózásra, az egyensúlyi helyzet stabilizálására.*

### VERSENYKÉPESSÉG

Gyakori kérdés, hogy versenyképes-e Magyarország, versenyképes-e a magyar gazdaság. A kérdést a politikusok a szokott módon leegyszerűsítik és válaszaik többnyire két végleten helyezkednek el. *Vagy végzetes a lemaradásunk a versenyképességben, vagy pannon tigrisként halunk a magyar gazdaságról.* Egyik válasz sem fogadható el, fenyegető és biztató jelek egyaránt vannak.

Magyarországnak, helyesebben a *magyar gazdaságnak folyamatosan versenyképesnek kell lennie.* A versenyképességet fenn kell tartani, dinamikus, a piaci feltételek változásához igazodva

kell javítani. Márpedig a környezet folyamatosan, sőt egyre gyorsabban változik.

A versenyképesség alakulását több oldalról közelíthetjük meg. Megközelíthetjük közvetlen szomszédaink szempontjából, vizsgálhatjuk az Európai Unión belül és kitekinthetünk a világra. Elemezhetjük vállalkozásaink mérete, összetétele alapján, megnézhetjük egyes iparágakra, konkrét gazdasági területekre vonatkozóan is.

A következőkben a szomszédokkal és az EU-15-tel hasonlítok össze néhány fontosabb mutatót, közelebbről szemügyre véve a magyar államháztartás és közszolgálat szerepét, vajon miért is olyan fontos mielőbbi korszerűsítésük. (Az összehasonlításba bevont országok kiválasztásának szempontjai: a V4-ek fontos politikai és gazdasági partnereink, Románia egyre inkább versenytársunk, de célszerű figyelni Ausztria, Portugália és az EU-15 tapasztalataira is. Portugália méreteiben hasonló, Ausztria pedig a földrajzi közelsége miatt bír jelentőséggel.)

### Versenyképességi rangsorok

A különböző versenyképességi rangsorok\* alapján nézzük, miként ítélnék meg bennünket a világban.

■ Az OECD egyik rangsora szerint 2005 januárjában Magyarország a középmezőny alsó részében helyezkedett el.

■ 2004-ben az átalakulás helyzetéről készített EBRD-összeállítás továbbra is listavezetőnek minősítette hazánkat. A *Világ gazdaság* – ICEG-felmérés – a felzárkózásban a 6. helyre tett bennünket az EU-8-ak között.

\* A rangsorok forrásai: IMD, OECD, ICEG, EBRD, Eurostat

■ A Világgazdasági Fórum a növekedés és üzleti versenyképesség jellemzői alapján 2004-ben három helyezéssel hátrébb sorolta Magyarországot. Az Economist Intelligence Unit (EIU) befektetési vonzerő mérésében két hellyel előbbre kerültünk az elmúlt években, míg ugyanebben az időszakban Románia 8, Szlovákia 3 helyet javított. Az IMD versenyképességi rangsora a 42. helyről a 37. helyre javította Magyarorszag versenyképességét. A nemzetközi ár-versenyképesség alapján ugyanakkor Magyarország a negatív mezőny első számú helyezettje.

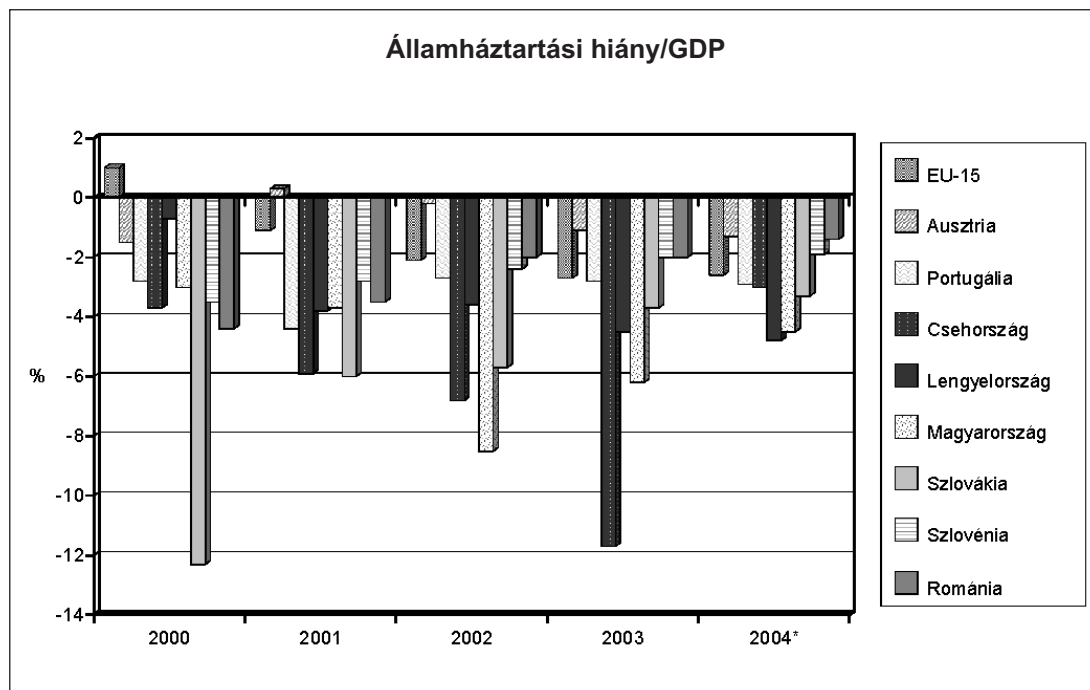
■ 2004-ben Magyarországon a versenyképességet átfogóan kifejező teljes termelékenység (egy foglalkoztatottra jutó GDP vásárlóerő-paritáson, USD) az EU-15 megfelelő mutatójának 52,5 százalékát tette ki. Ezzel az eredménnyel Szlovákiával van egy szinten. A saját „súlycsoportukban” jócskán megelőzi őket Szlovénia (76,2 százalék), előttük szerepel Csehország (56,0 százalék), mögöttük vannak a lengyelek (43,2 százalék) és alaposan lemaradva a románok (31,7 százalék).

Mindent egybevetve, a rangsorok azt támasztják alá, hogy Magyarország versenyképessége jó/közepes, helyezéseinek gyengülése a makroszintű egyensúly romlásának következménye, de jelentős szerepe van más országok megerősödésének is. A legtöbb kritérium szerint a korábbi „bezzeg” országból jól, de legalábbis nem rosszul teljesítő ország lett.

## GAZDASÁGI INDIKÁTOROK

A főbb gazdasági mutatók alakulásából kitűnik, hogy a kiválasztott referenciaországokhoz képest az állami beavatkozási szférában, ahol az államnak erőteljes hatása van a folyamatokra, gyengébb a teljesítmény, mint a piaci szférában, ahol a gazdaság nagyjából magától működik.

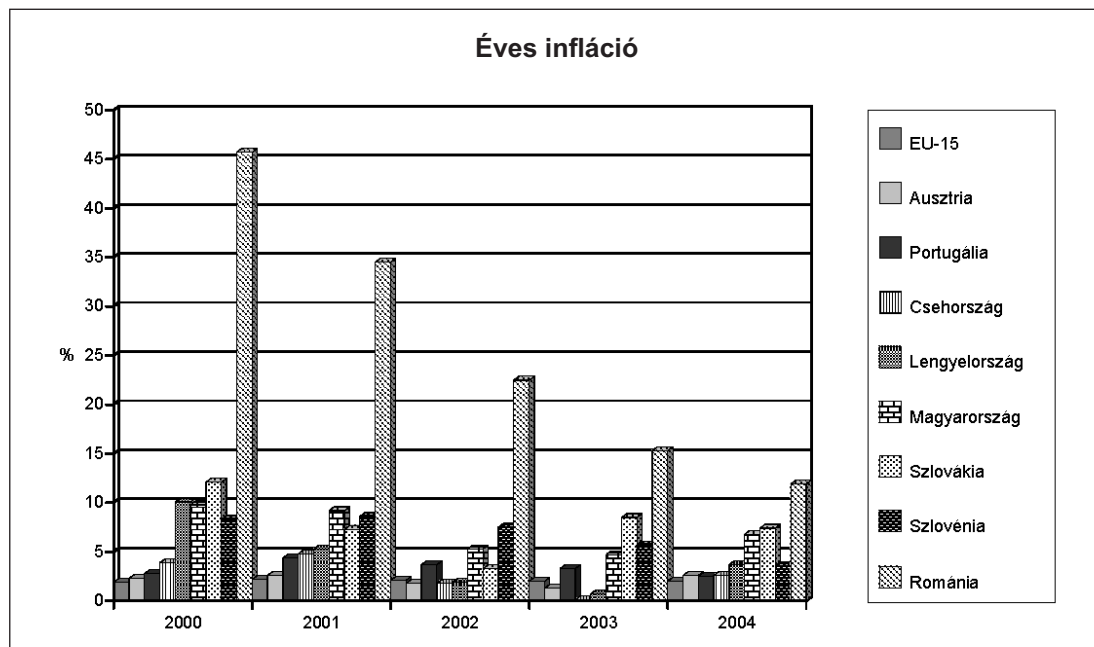
A GDP-arányos államháztartási hiány mértékében nem drámaiak a különbségek a térségben. Figyelmeztető, sőt fenyegető jel, hogy Magyarország még a nyugdíjkorrekcióval is a mezőny élén van a negatív tartományban.



\* előrejelzés

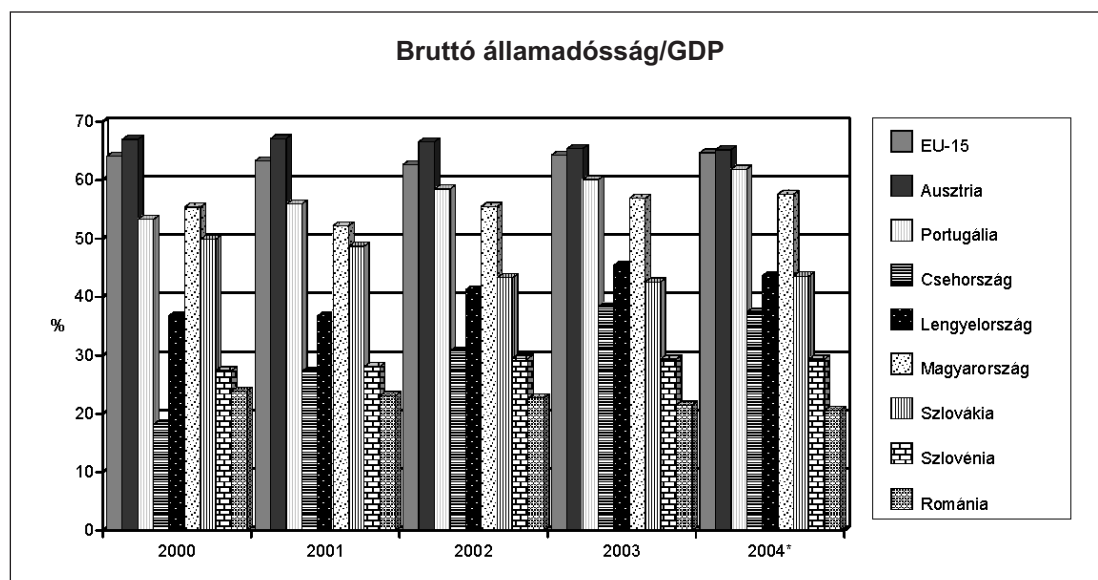
Forrás: Eurostat

Az infláció több évig magas szinten ragadt be, mára viszont megállapítható, hogy tendenciájában jól alakul.



Forrás: KSH, Eurostat 2004

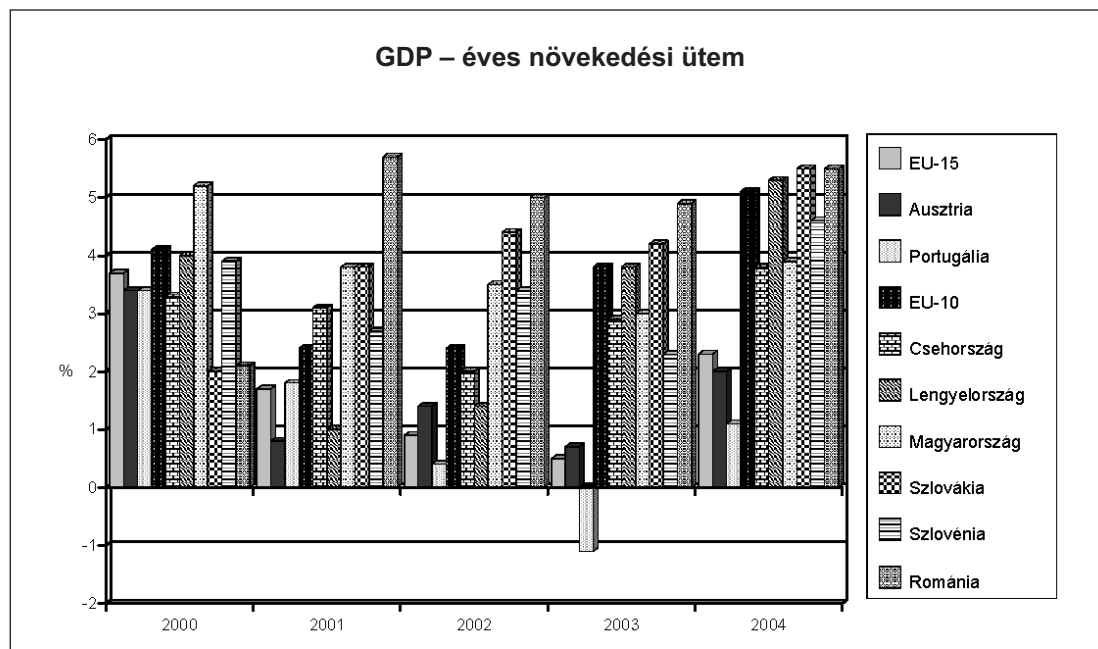
A GDP-arányos bruttó államadósság mértékében Magyarország „már közelíti” az EU-15, Ausztria vagy Portugália szintjét, miközben infrastrukturális feltételrendszerünk, fejlettségi szintünk alacsony, ahol a közelítés hatalmas állami ráfordításokat igényel, ami növelheti az eladósodást.



\* előrejelzés

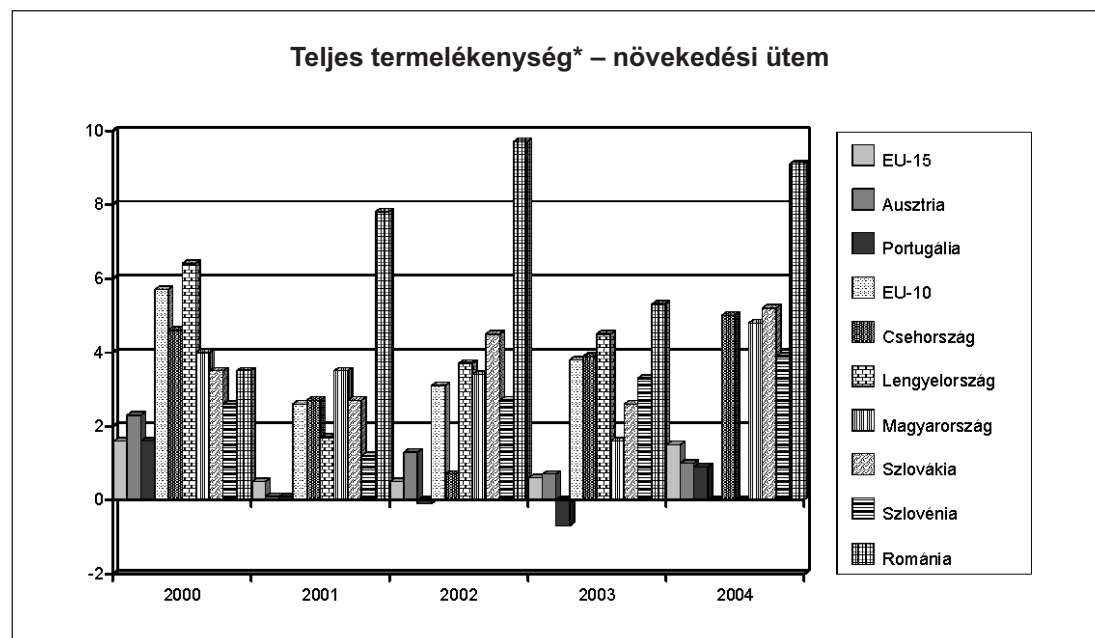
Forrás: Eurostat

A GDP növekedésében 2004-ben térségünkben csak Csehország nyújtott gyengébb teljesítményt Magyarországnál.



*Forrás: KSH, Eurostat, ENSZ Európai Gazdasági Bizottság*

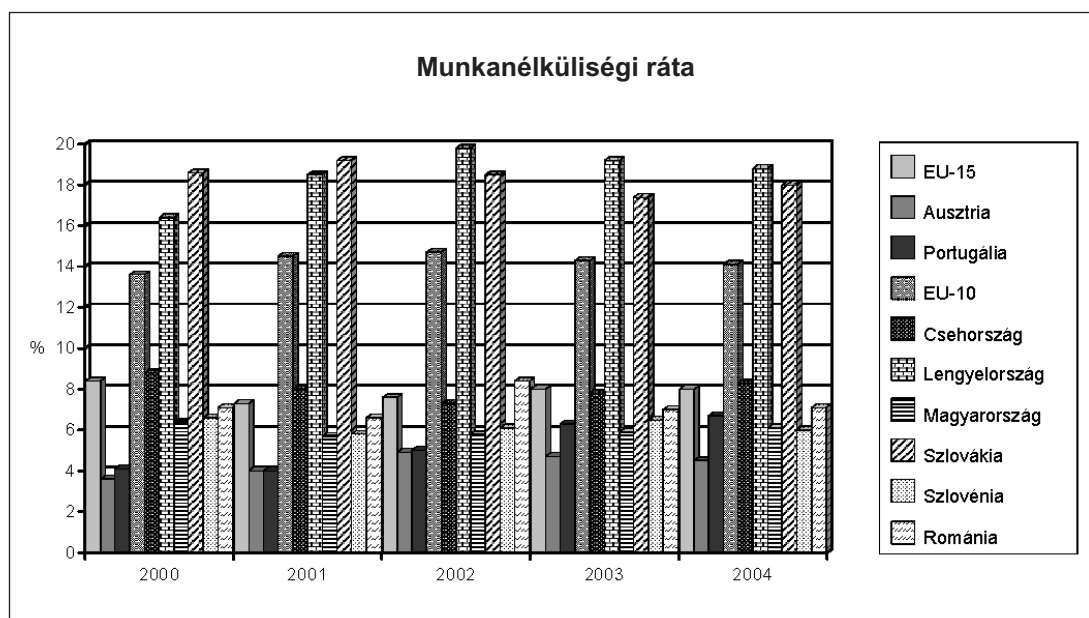
A teljes termelékenység növekedésében a térségi mezőny meglehetősen kiegyenlített, az EU-15 üteme törvényszerűen lassúbb.



\* GDP/foglalkoztatott vásárlóerő-paritáson

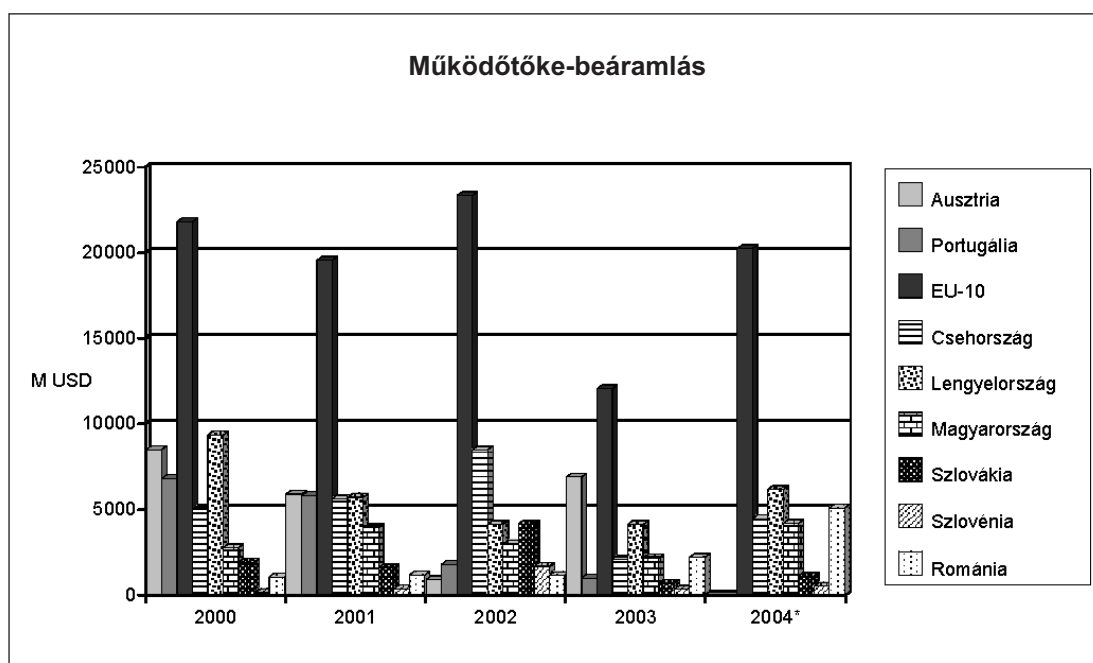
*Forrás: Eurostat, ENSZ Európai Gazdasági Bizottság*

A munkanélküliségi ráta tekintetében kifejezetten kedvező volt Magyarország helyzete, 2005-ben azonban lassú – remélhetőleg átmeneti – romlás kezdődött.



*Forrás: KSH, Eurostat*

A működő tőke beáramlása jelentősen nőtt 2004-ben. Szignifikáns összefüggés vélmezhető az EU-tagság és a tőkebeáramlási mutatók között.

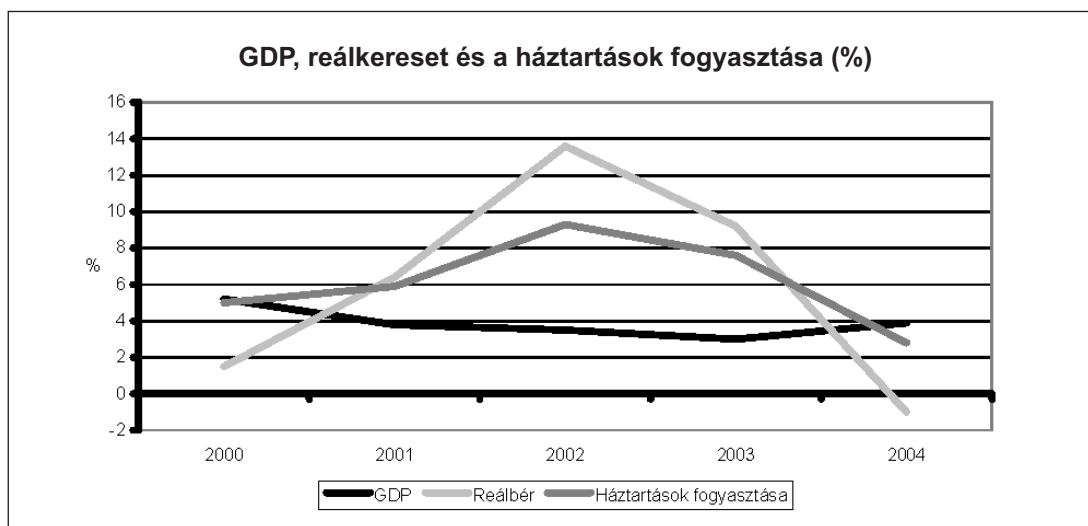


\* várható

*Forrás: ENSZ Európai Gazdasági Bizottság*

Az irányadó kamat nagysága hosszabb időn át komoly versenyhátrányt okozott a magyar gazdaságnak. A jegybanki alapkamat – Románia kivételével – Magyarországon volt a legmagasabb, amely 2005-ben a gazdasági folyamatokkal összhangban igen jelentősen csökkent.

A reálkeresetek és a háztartások fogyasztása jelentősen emelkedett. Az elmúlt négy évben növekedési ütemük, valamint a GDP növekedése között az előbbiek javára nyílt az olló. 2005-től a pozíció kedvező fordulatot vett: az olló a GDP javára nyílik.



Forrás: KSH

## AZ ÁLLAM ÉS A VERSENYKÉPESSÉG

*Az ország versenyképességét befolyásolja a közszolgáltatás teljesítménye is.*

Nézzünk egy-két példát az államigazgatásból: az állam az utóbbi időben elkezdett (kényszer) vállalkozni. Például a turizmus előmozdítására létrehozott tourinform irodák – a tervek szerint – utazásközvetítő tevékenységbe fognak. Ezzel a vállalkozók adójából finanszírozott irodák versenytársként jelennének meg az utazási piacon.

Gyakori, hogy az állam a saját szabályait sem tartja be. Emlékeztet a 2004. évi áfa-visszaigénylések felülvizsgálata. De példaként említhetők a ki nem fizetett pályázati pénzek is, amelyek között még 2003. évié is vannak.

### Rossz hatékonysággal működő államigazgatás és önkormányzatok

Rossz az államigazgatás és az önkormányzatok működési hatékonysága. *A létszám nagyságán lehet vitatkozni, a hatásfokon azonban nem.* Gyenge a nagy elosztórendszerek hatékonysága, a szomszédos országok lényegesen bátrabb lépéseket tesznek,

az eredményt az sem kisebbíti, hogy leginkább kényszer hatására.

Folyamatban van a közigazgatási reform. Ennek keretében eddig három javaslat készült el – a kormány szervezeti rendszeréről, a költségvetési szervekről és az állami vagyonról. A negyedik a kormányzat felépítésével foglalkozik és – úgy hírlik – őszre lesz kész. A reformban – helyesen – az alapállás az, hogy az „*olcsó állam*” nem lehet nagyobb, mint amit feladatai igényelnek és nem lehet öncélúan költsékes sem, vagyis egy intézmény ne költsön többet magára, mint amennyit az általa ellátandó feladatokra fordít.

*Reformok és konszenzus nélkül a megyék (és a kerületek) „életre vannak ítélve”.* Még ha minden politikai erő úgy értene egyet átalakításukkal/megszüntetésükkel, ahogyan nem, akkor is olyan erők az ellene ható érdekek (hatalom, státus, állások), hogy valószínűleg az újabb próbálkozások ismét kudarcot vallának. Eddig mindössze a kistérségi rendszer jött létre, amelynek keretében 2005-től a társulásokba tömörült önkormányzatok közösen, így olcsóbban és ma-



gasabb szakmai színvonalon láthatnak el egyes oktatási, igazgatási és hatósági feladatokat.

A reform nem feltétlenül járna együtt a létszám leépítésével, hiszen a regionalitás megteremtésével, a központi hatáskörök átadásával a munkahelyek nem szünnének meg, csak hollétük változna meg.

*A fűnyíró jellegű leépítéseknek nincs közük a reformhoz, így eredményt sem hozhatnak. Az állandó bizonytalanság pedig éppen a változtatni képes, magasan kvalifikált szakembereket űzi el. Az uniós tagsággal együtt járó többletfeladatok bizonyos területeken inkább még többletlétszámot igényelnének. Az éves költségvetéshez kapcsolódó leépítésektől nem lesz gyorsabb vagy hatékonyabb az ügyintézés.*

Hiábavalónak néz ki minden létszámcsökkentési kísérlet, hiszen „a rendszer növekedésre van programozva” – az eddigi tapasztalatok szerint a visszarendeződés valamilyen formában garantálva van. A leggyakoribb megoldás a kiszervezés, amivel általában megnőnek a költségek, az egyeztetés bonyolultabbá, a számonkérés, az ellenőrzés lehetőségei pedig ugyanakkor korlátozottabbá válnak.

A jelenlegi igazgatási rendszerben egy intézmény rangját a nagyobb apparátus, a nagyobb „írásztal”, a nagyobb költségvetési juttatás adja meg és nem működésének – *a teljesítményelv érvényesítése nélkül* egyébként nem is mérhető – hatékonysága. A túlduzasztott, áttekinthetetlen, párhuzamos hatásköri struktúra már negatívan hat az ország versenyképességére is. Csak egy példa: a 2005. évi kereskedelemfejlesztési (ITD-H) programok júniusban jelentek meg. Az első félévben egyáltalán nem volt szervezett program, az ITD-H folyamatos átszervezései egyikét élte meg. A szervezet abszolút öncélúan működött, ami éves szinten nagyjából 5 milliárd forintba került.

*Rendet kell teremteni a közreműködő szervezetek dzsungelében és a feladatok kiszervezésében. A kiszervezési megállapodásnak nemcsak a kiszervezett feladatokat és elvégzésük díjazását, hanem a felelősségi viszonyokat, a szankciókat is meg kell határozni.*

*Döcögösen halad az elektronikus ügyintézés, hiszen az e-közigazgatás kiépítésében már a régióban is le vagyunk maradva. Követendő példa*

lehet például Észtország, ahol az elektronikusan benyújtott adó-visszaigényléseket 24 órán belül teljesíti az adóhatóság. Magyarországon ugyanakkor a versenyszféra tagjai hónapokat pocskolnak el például a beruházási engedélyek megszerzésére.

*A nem kellően hatékony igazgatás a gazdaság költségeit is növeli, amikor hivatalos ügyeit kell intéznie. Az igazgatási e-folyamat felgyorsítására azért is lenne sürgősen szükség, mert a teljesítményelv beépítésével kikényszeríthetné az egész közigazgatás megváltozását is. Az e-folyamatokhoz elengedhetetlen a feladatok és a felelősség pontos elhatárolása, rendszeres elemzése, a teljesítménycélok kitűzése és folyamatos értékelése. A hazai és a külföldi befektetőket egyaránt riasztja az ügyintézés lassúsága és szétszórtsága, a hatóságok közötti együttműködés és információcsere gyengesége.*

### Az állam hozzájárulása

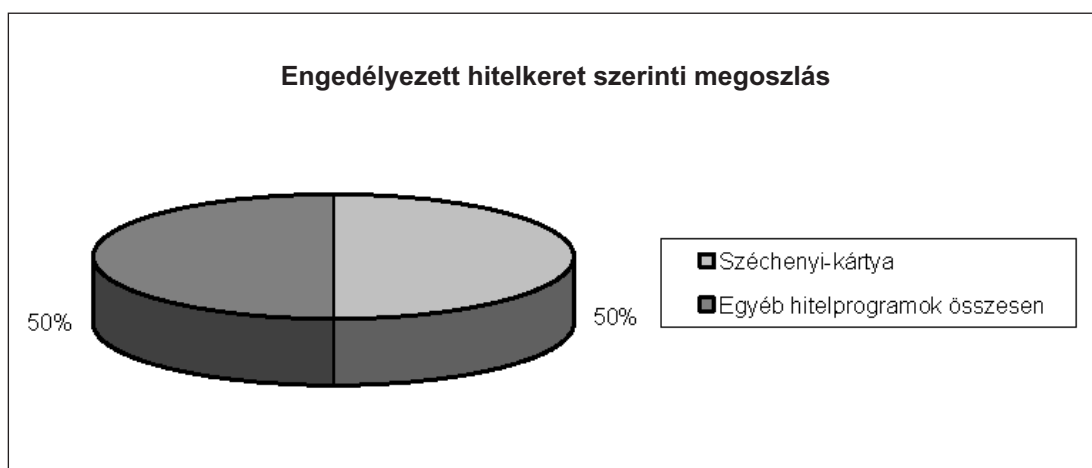
Az állam a *szabályozási-gazdálkodási környezet vállalkozásbaráttá formálásával járulhat hozzá* a vállalkozói szféra versenyképességének javulásához. Már vannak jelei, hogy ilyenre is tehető a környezet, ezek azonban még csak szigetszerű megjelenések.

A magyar vállalkozások tökeellátottsága továbbra is gyenge, *a kedvezményes forrásbevonás* nagyon fontos a vállalkozások számára. A lehetőségek szerteágazóak, de a próbálkozások ellenére *feltétel- és célrendszerükben nincsenek kellően összehangolva*, a konstrukciók gyakran változnak, de sokszor csak elnevezésükben. Nem tekinthető véletlennek, hogy az egyszerű, gyors konstrukció, *a Széchenyi-kártya „tarol”, és az sem véletlen, hogy a kártya ügynökei a kamarai és a VOSZ-irodák. 2003-ban a magyar vállalkozói szférában az államilag támogatott pénzügyi konstrukciók keretében (Magyar Fejlesztési Bank, különféle fejlesztési és egyéb, állami tulajdonú részvénytársaságok, Széchenyi-kártya) lebonyolított ügyletek darabszámának 82 százaléka Széchenyi-kártya volt, amely a forráskihelezés felét tette ki a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara és a területi kamarák, valamint a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége irodái szervezésében.*





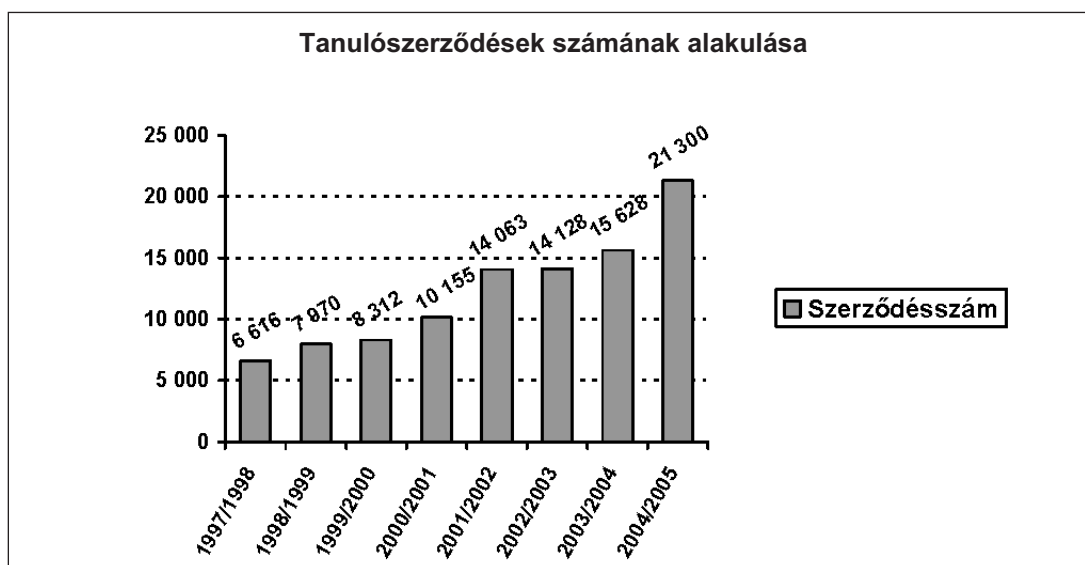
*Forrás: a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium adatai alapján számított adatok*



*Forrás: a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium adatai alapján számított adatok*

A jövő záloga a sokoldalúan képzett, művelt, megújulásra és változásra képes munkaerő. Ezzel szemben az oktatást egyre inkább a problémák jellemzik: növekvő funkcionális analfabétizmus, gyenge nyelvismeret, csökkenő minőség és növekvő létszám a felsőoktatásban. A szakpolitika elgondolásait sorra buktatják meg, kapkodó, átgondolatlan intézkedések születnek, miközben a pedagógusok presztízse tovább süllyed a társadalmi ranglétrán. *A szakképzés és a felnőttképzés* lassan oldódó problémája, hogy nem alkalmazkodik kellően a gazdaság igényeihez. *A szakkép-*

*zésben már részt vesznek a reálszféra képviselői, az irány jónak tekinthető.* Ugyanakkor a felnőttképzés szinte teljesen elszakadt a gazdaságtól. Ezeken a területeken és a nyelvoktatásban, valamint a számítástechnikai ismeretek elterjedésében az állam szerepe meghatározó. A szakképzés segítségét, erősítését szolgáló *tanulószerződések* gondozását 2000-ben vette át *a kamara*. Mára 21 300 diákra terjed ki, és számuk tovább emelkedik. Két éven belül számuk körülbelül 30 ezerre nőhet és eléri a plafont (a gyermekszámból következően ez a maximum).



*Forrás: Magyar Kereskedelmi és Iparkamara*

A tudástársadalom kiépítésében a legfontosabb a nemzetközi tudásszinthez való felzárkózás, a társadalom általános képzettségi-műveltségi szintjének emelése (részeként a funkcionális analfabétizmus felszámolása), a tudás mint érték megbecsülésének, valamint a gyermeknevelők és pedagógusok társadalmi presztízsének helyreállítása.

A *tudásgazdaság fő pillérei* az oktatás és képzés tartalmának, szerkezetének a munkaerő-piaci igényekhez történő igazítása, regionális tudásközpontok (kutatási és innovációs központok) kiépítése, az egész életen át tartó tanulás lehetőségeinek bővítése.

A versenyképes tudás megszerzését szolgáló képzés tartalmának, követelményeinek meghatározásába a gazdaság szereplőit be kell vonni.

A versenyképesség javításában az *államnak* főleg a versenyfeltételek alakításával kell részt vennie, de *közvetlen fejlesztésekre* is szükség van. Az állami fejlesztésekkel az *alap-infrastruktúrák* kiépítését és fenntartását kell biztosítani, nagy távlatú, közvetlenül *nem piac- és hasznosítás-orientált kutatásokat* kell megvalósítani, a *térségi jellegű hátrányokat* racionálisan, a forráslehetőségekhez igazodóan mérsékelni kell.

A területi felzárkózás kulcskérdése az *intézményrendszer kiépítése*. Erősíteni kell a decentralizációt és a regionalizmust. A régiók (megyék),

kistérségek helyzetének tisztázása sürgető feladat. Fontos lenne a központi kormányzati feladatok ésszerű átadása a régióknak, kistérségeknek (decentralizáció), az elektronikus ügyintézés elterjesztése, a jogszabályok egyszerűsítése.

A *reálszféra képviselőit minden szinten teljes jogú tagként kell bevonni* a területfejlesztés intézményrendszerébe, a *területfejlesztési tanácsok* munkájába. Részvételük nélkül nem lehet eredményes a munka. Ettől a kormányzatok évek óta elzárkóznak, ami érthető: a politikai erők a fejlesztési döntések meghozatalakor politikai, népszerűségi szempontok szerint kívánnak dönteni, s számukra a szakmai, gazdasági szervezetek jelenléte kifejezetten „zavaró”.

*Alacsony elvonás, kisebb adók* – a versenyképesség egyik kulcseleme. Tévútra vezetne azonban, ha a versenyképességet és ezzel a külső egyensúlyt főként adócsökkentésekkel próbálnák javítani. *Az állami kiadások, a túlköltekezés szerkezeti okainak felszámolása* nélkül az adócsökkentés csak a hiányt növelné.

Hatékony befektetésösztönzési és megfelelő hálózatos intézményi háttérre, a *területi kereskedelmi és iparkamarákra* épülő *kereskedelemfejlesztési* rendszereket kell működtetni.

A *minőségbiztosítási* rendszereket, eljárási protokollokat az államháztartásban és az államigazgatásban is alkalmazni kell.

Az intézményrendszer korszerűsítésében a *meglévő hálózatokra* kell építeni. Csak a párhuzamosságot növeli, ha minden új feladat megoldásához új szervezeteket hoznak létre. Ehhez a gyakorlathoz képest komoly előrelépés lenne annak az elképzelésnek a bevezetése, hogy az állam és a régiók tervszerződésben kössenek megállapodást a fejlesztési feladatok ellátásáról és finanszírozásáról.

Összegezve: *megérett az idő a második rendszerváltásra*. Az elsőnél ugyanis sok terület érintetlenül maradt, így az államháztartás az elosztási rendszerekkel, az igazgatási rendszerek stb. Ezek megkövesedett struktúráként vannak jelen, változás nélkül pedig versenyhelyzetünk nem javítható.

### Második rendszerváltás: államháztartás – versenyképesség

Az államháztartás szolgáltatásként magában foglalja a társadalmi-gazdasági környezetet, a költségvetési, pénzügyi rendszert (incl. tervezési, módszertani, elszámolási, ellenőrzési kérdések). Éppen ezért rendkívül nehéz az előrelépés, nem elég a pénzügyi-gazdasági kérdésekben egyetérteni, társadalmi-politikai konszenzusra is szükség van.

Ez az igény *új megvilágításba helyezi a partnerség fogalmát* és gyakorlatát, amely a jövőben nem korlátozható a véleményezésre. A partnerség elve és alkalmazása az EU-gyakorlattal összhangban megújulásra szorul. Integrált intézményrendszerként és nem laza együttműködés vagy párbeszéd formájában kell működnie.

A „második rendszerváltás” az államháztartásban is rendkívül fontos lenne, elmaradt ugyanis az összefüggések leképezése. A gazdálkodó szféra leválasztotta magáról korábbi szociális-jóléti intézményeit, amelyek vagy megszűntek, vagy ellátási feladatként tovább élnek, de a finanszírozás most már a társadalombiztosítást, a központi és az önkormányzati költségvetést terheli. *A „közszolgák” száma és a közkiadások egyaránt nőttek, amelyeket csak a közterhek növelésével lehet finanszírozni*. Ez az összefüggés is mutatja az államháztartás és a vállalkozó versenyképesség szoros kapcsolatát.

Mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy *az államnak milyen feladatokat kell ellátnia*, és ehhez

milyen erőforrásokat (létszám, dologi kiadások, állóeszközök stb.) kell biztosítani a takarékos, de hatékony államháztartás és közigazgatás kialakításához és működéséhez. Ekkor *a kiadás-csökkenés nem cél, hanem eredmény lesz*, hiszen az adóforintokból csak akkor és ott finanszíroznak közfeladatokat, amikor azokra valóban szükség van. Tartósan csak ilyen módon érhető el a kiadások mérséklése. E reformértékű lépés eredményeként *javulhat a költségvetési egyensúly*, így egyrészt *meg lehet alapozni a versenyképesség javítását szolgáló források növelését*, másrészt a versenyképességet rontó magas adószint mérséklését.

Az állami feladatok elvégzéséhez nem kapcsolódnak *tervezési-finanszírozási normák*, a költségvetés előkészítésénél nem kerül sor az önálló eloirányzatok létjogosultságának vizsgálatára. Ezt a „jó gyakorlatot” természetesen a zárolásnál is alkalmazzák. Ezért rendkívül nagy hibahatárral lehet csak megítélni az államigazgatás hatékonyságát, a feladatok delegálásának, a párhuzamosan működő intézmények létének indokoltságát. Ezek a feladatok a reform előkészítésének is tekinthetők, de önmagukban is elvégezhetőek lennének.

A felülvizsgálat nyomán megszülető javaslatok tartalmát illetően megelölegezhető, hogy *több állami feladatot kellene ténylegesen delegálni* – de nem a „megszokott módon”. *Nem különböző társaságokba kell kiszervezni a leépítendő létszámot és támogatásokat*, hanem takarékos költségnormatívák alapján a forrásokkal együtt kell átadni számos jelenleg állami feladat ellátását a gazdasági önkormányzatoknak, az országos hálózattal, kiépült infrastrukturális háttérrel rendelkező köztisztviselői kereskedelmi és iparkamráknak.

*A versenyképesség tehát az egész nemzetgazdaság és így az egész magyar társadalom ügye. Javítására csak komplex megközelítésben lehet eredményesen vállalkozni, amikor a programban minden nemzetgazdasági ágban megvannak a maga rendszerbe foglalt feladatai, a végrehajtás pedig társadalmi kontroll alatt áll. Magyarország ma még versenyképes, de ha nem sikerül belátható időn belül javítani a gazdaság állami környezetét, úgy nemcsak utolérnek bennünket szomszédaink, hanem számolnunk kell lemaradásunk társadalmi következményeivel is.*

Kovács Árpád

## Versenyképesség és államháztartás

### Alternatívák forgatókönyv-választáshoz

Aki a politika, a társadalom ügyeiben cselekszik, az egyben döntéseket hoz pénzről, gazdaságról, államháztartásról. Ha valakinek kétsége van efelől, érdemes elővennie az 1867-es Kiegyezést követő évtizedek költségvetési vitáinak jegyzőkönyveit, *Tisza Kálmán*, s a legkevésbé sem pénzügyi szakember *Jókai Mór* beszédeit<sup>1</sup> vagy akár az ezekben az években született közigazgatás-szakmai, pénzügy-politikai publikációkat. Rácsodálkozhatunk, hogy a tekintélyes szerzők a veretes szöveg mögül milyen vehemenciával, mennyire a mai retorikával ostorozták a „helyzetet”: a krónikus költségvetési hiányt,<sup>2</sup> a politikai tehetetlenséget a „megoldáshoz” vezető út megtalálásában. Szóltak az akkor is általános üdvöztető megoldásnak tekintett „teljes” államháztartási reform, az állami feladatok tisztázásának szükségességéről és persze a vállalkozók „elviselhetetlen terhei” csökkentésének igényéről, az ellenzék és/vagy a kormány „gyalázatos”, önérdékű viselkedéséről. *Ezekre az időkre ma mégis, mint a magyar gazdaságtörténet, az államfejlődés egyik sikeres, modernizációs korszakára emlékezünk.*

Hasonlóság van az 1867 és az 1990 utáni évtizedek között: a levert forradalom és az önkényuralom utáni újrakezdés, a nemzeti és a „közös” intézmények kiépítésének öröme és nyűge, a gazdasági integrálódás és a verseny esélye, a hazai nagytőkés réteg létrejötte és érdekérvényesítési igényének megjelenése, és még bőven sorolhatjuk a párhuzamokat. Mindez akár cinkos mosolyra is csábíthat, hogy a kritikai szellemben, problémakezelésben nem változott semmi! De más is közös: dolgaink reális megítéléséhez

távlat kell, ám a mindenkori jelen, a felzárkózási kényszer nehezen fogadja el a távlatokat.

Mondhatjuk persze azt is, félrevezető, a közgazdaságtan meg nem értéséből származó, a historizálás csábítása okozta tévedés az ilyen párhuzam, és nem igazán jó az üzenete annak, ha a mai honi viták retorikája túlságosan is hasonló a majd másfél századdal korábbihoz. Hiszen, ha a „történelem spirálja” vissza-vissza is tér, azért az „újabb emelet” minőségileg más körülményeket, célokat hoz, más alkalmazkodást, új érvanyagot követel, és ez a meghatározó. A gyorsuló technikai és főleg az információtechnológiai fejlődés, a tőkekoncentráció, a jóléti államok válsága, a gazdasági verseny kiteljesedése, az erősödő és egyre inkább uralkodóvá váló globalizáció ugyanis merőben új helyzetet eredményezett a világgazdaság és az egyes nemzetgazdaságok szempontjából. Ez pedig új problémakezelési, vezetési megoldásokat követel.

A XIX. század végi, igazgatásrendszer-szemléletű („bürokratikus”) modell helyett *ma a piaci koordinációra építő társadalmi önszabályozási („menedzselés”) mechanizmus az uralkodó, tendenciájában követett trend.* A gyors reagálást követő változások átszövik az élet egészét, a spontán, alkalmi válaszokat adó, a csak a napi empirikus tapasztalatokra, alkalmi visszacsatolásra építő és céljában rövid távú eredménymaximalizálásra törekvő cselekvés a lemaradás kockázatát hozza. *Chikán Attila írja: „Úgy tűnik a 20. század a piaci koordináció diadalát hozta. A közelmúltban megjelent a Fortune magazin egy különszáma, amely az üzleti tevékenység, a <business> jövőjéről szól, s ezt a századot a kapitalizmus századának nevezi. Ebben a különszámban Paul Krugman*

[...] azt fejtí ki, hogy [...] végső soron bebizonyosodott, hogy a ma elképzelhető koordinációs mechanizmusok közül a piac a leghatékonyabb, az ettől való eltérésre irányuló kísérletek rendre kudarcot vallottak.”<sup>3</sup> Folytatva a gondolatmenetet: az állambáztartások integrációjának jövőjét felfoghatjuk úgy is, mint – néhány eltérő alapvonás megőrzésével – bekapcsolódást a piaci koordinációs mechanizmusokba. Ahol az állami, közösségi intézmények és azok nemzetközi integrációja egyszerre piaci koordinációs mechanizmusoknak utat, terepet nyitó institúció, és ahol maga is szereplő. Tévedés és hibás azonban az a megközelítés, hogy ha kizárólag csak a piaci alapú koordinációt tekintjük a XXI. században „modern” eszköznek. Hiszen a nemzetközi vállalatbirodalmak belső irányítási mechanizmusa is – már csak a méretek és az összehangolás miatt is – bőségesen alkalmazza az államszervezet tradicionális, „bürokratikus” mintáit (erről több könyvtárnyi az irodalom). Inkább arról van tehát szó, hogy az elhatározott lépések átviteli, cselekvési eszközrendszerében meg kell találni a megfelelő és az adott lépéshez helyénvaló elemeket.

Napjaink társadalmi-gazdasági változásainak tartalmáról két uralkodó felfogás él. Közismert, az egyik a mennyiségi ismérvekkel jól megragadható gazdasági növekedést, a másik a fenntartható fejlődés nehezebben parametrizálható minőségi ismérveit helyezi a középpontba. A növekedés és a fejlődés nem egymást helyettesítő fogalmak. Az utóbbi tartalmi átalakulást, statisztikai mutatókkal nem mindig követhető értékörzést és értékteremtést, s vele tudatos, az embereknek nem csak jóléti értelemben többet adó, az értékekre figyelmet fordító, társadalmi-gazdasági modernizációt jelent. Kérdés persze, hogy lehet-e egyáltalán minderről beszélni a gazdasági alapok figyelembevételével nélkül? Lehet-e egyáltalán a növekedés vagy a fejlődés és/vagy alternatívájában gondolkodni? Vagy jobb, ha tudomásul vesszük: a fejlődés, bár több mint a gazdasági növekedés, mégis csak annak következményeként azonosítható. Igaz, az is mondható: nincs garancia arra, hogy a gazdasági növekedés önmagában társadalmi méretekben egy élhető, emberi társadalmat hoz, sőt...

Mind a növekedés, mind a fejlődés magában foglalja, feltételezi, hogy egy gazdaság, egy ország vagy akár egy társadalmi modell versenyképes legyen. A versenyképességet ebben az összefüggésben elsősorban egy nemzet teljesítményében, fejlődésében értelmezhetjük. A nemzetgazdasági versenyképesség fogalma a 80-as évtized világ-gazdasági kihívásainak hatására keletkezett az amerikai közgazdaságtanban,<sup>4</sup> az Egyesült Államokban. A fogalom tartalmáról azóta is élénk viták folynak. A cikk gondolatai szempontjából figyelmet érdemel a versenyképes társadalom szociológiai értelmű meghatározása, eszerint az a versenyképes társadalom, amely „képes dinamikus egyensúlyt elérni a gazdagság termelése és a társadalmi kohézió között”. Egy gazdaság nemzetközi versenyképessége pedig még szélesebben, a hosszú távú gazdasági növekedés képességének és a világgiazi követelményekhez könnyen alkalmazkodó gazdasági struktúrájának megteremtéseként fogható fel.<sup>5</sup> A versenyképesség meghatározásához szükséges, egymással is szorosan összefüggő, egymásra ható jellemzőknek egy része különböző mutatókba<sup>6</sup> foglalható, amelyek bázisán a legkülönbözőbb versenyképességi rangsorok képezhetők. Minél több tényezőt veszünk figyelembe, annál nagyobb az esélyünk arra, hogy a mennyiségi, statisztikai szemléletet enyhítve, árnyaltabb képhez jussunk. Ugyanakkor más versenyképességi tényezők egzakt számokban alig mérhetők. Úgy vélem, nem kell bizonyítanom: a fenntartható gazdasági fejlődés versenyképességi alapjaiba nemcsak a szűken vett gazdasági-racionalizálási, hanem a kevésbé számszerűsíthető faktorok is belefoglaltatnak. A gazdaság, a társadalom, de akár a vezetés-igazgatás is élő, humán rendszer, s így a változásokhoz való alkalmazkodás felkészülési, döntéshozatali, adaptációs és az alkalmazás bevezetésének időigényét nemcsak az adott technikai-pénzügyi adottságok, hanem a legkülönbözőbb képességi, azonosulási, közbizalmi feltételek is befolyásolják.<sup>7</sup> Ennek összefüggésében különösen fontos tényező a politikai és szakmai irányító elit modernizációs-alkalmazkodási, harmonizációs hajlandósága.<sup>8</sup> Mondhatjuk úgy is: ideológiai alap nélkül nincs tudatos értékválasztás.



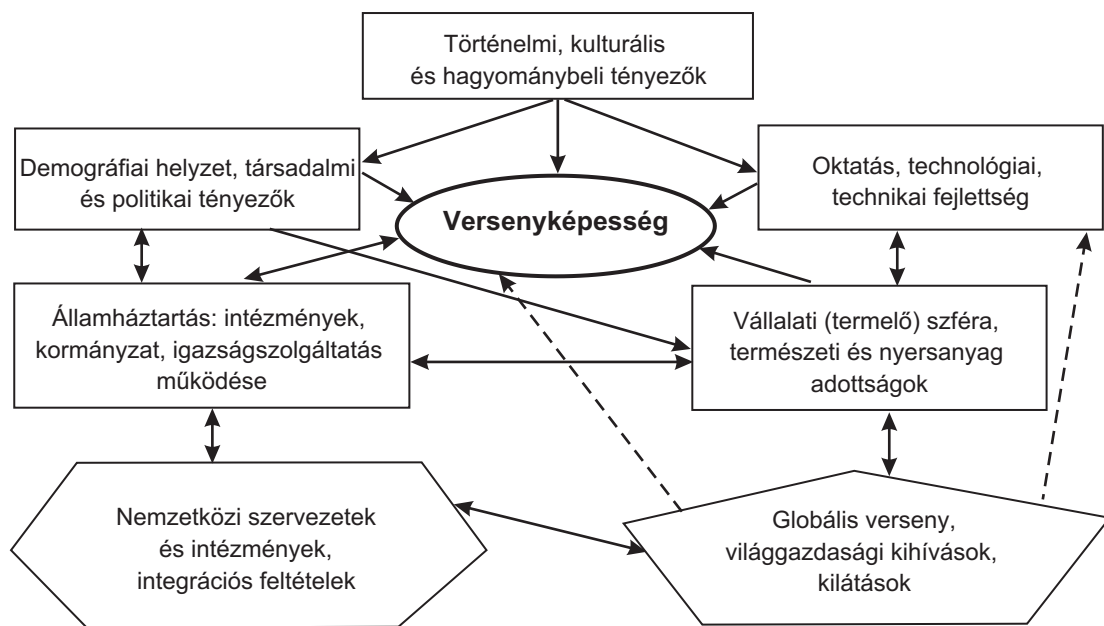
A körülmények, a világfolyamatok hozta adottságok – tehát a *környezet* – tudatos figyelembevételével a lehetséges *cselekvési forgatókönyvek* (szcenáriók) *alapként* képezhető le. Ez vezet el az *alkalmazkodási stratégiák* felépítéséhez. Ne legyenek illúzióink, a *mozgástér rendkívül szűk*, és nem csak gazdasági értelemben. A realitások elfogadása, az *előrelátó felkészülés*, a *megalapozott és hosszabb távon következetes cselekvés* így különös jelentőségű egy ország hosszabb távú esélyei szempontjából.

Ma, alighanem mindnyájunkat foglalkoztató kérdés: vajon lehet-e vagy inkább meddig lehet még egy „élhető” – mondjuk így – „*európai utat*” – *amely maga sem koherens módon egységes – képviselő társadalmi-gazdasági modellt* működtetni? Igaz lehet-e az egyre gyakrabban hallott állítás, hogy ez a leginkább *szociális piacgazdaságnak* nevezett modell hosszabb távon egyre kevésbé felel meg a *fejlődést lényegében gazdasági növekedésként* azonosító világperspektívának. A társadalmi (köz)feladatok megvalósításának szervezéséhez kapcsolódó állami szerepvállalással összefüggésben találkozhatunk olyan – általánosságokat hangoztató, a mértékek viszonyí-

tását mellőző – véleménnyel is, hogy a közszféra „*túlzott*” kiadásai önmagukban is a versenyképesség sokrétű tényezői ellen hatnak és fékezik a gazdasági növekedést. Mondhatjuk-e, hogy mivel az Európa által választott út, értékrend (nem egyszerűsíthető le az úgynevezett „*szociális modellre*” és maga sem koherens módon egységes) láthatóan nem jár együtt olyan brutális teljesítménykényszerrel, emberi létfeltételeket leértékelő megoldásokkal, amelyek – legalábbis rövid távon – a gazdasági versenyképesség növeléséhez vagy legalább a lemaradás mértéke változatlan (elviselhető?) szinten tartásához szükségesek, ezért előbb-utóbb fel kell adni reményeinket? Vagy bizakodhatunk, és itt is hivatkozhatunk reményeink alapjaként nemzetközi elemzésekre:<sup>9</sup> a makrogazdasági adatoknál, a kiadások szintjénél a versenyképesség szempontjából fontosabbak a mikroökonómiai hatások, vagyis az, hogy miként és mire, milyen előrelátással, milyen fejlődési forgatókönyv szerint költjük el forrásainkat, amelyek aztán társadalmi áttételeken keresztül – igaz, nehezen mérhető módon – hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez. (*Lásd 1. ábra*)

**A versenyképesség tényezőinek összefüggésrendszere**

1. ábra



E cikk kereteiben nincs mód arra, hogy a fejlődésre gyakorolt hatások szempontjából akár a természeti-erőforrásbeli, a kulturális, történelmi, hagyománybeli, a politikai-társadalmi tényezők közti kölcsönhatásokat, akár a „globális aszimmetria”<sup>10</sup>, a demográfiai helyzet és a migráció következményeit vagy más meghatározottságokat, például a tudományos-technológiai, technikai és természeti adottságbeli tényezők hatását, s különösen a vállalati szektor, a vállalati növekedés összetevőit mélyebben érintsem. Bár a fejlődési esélyekre nézve – mellőzve a részletesebb kifejtést – időről-időre nem kerülhetem el az ilyen utalásokat sem. A jövő forgatókönyveinek összefoglalása, avagy akárcsak egy vízió felvázolása messze meghaladja lehetőségeimet. Írásomban mindössze a környezet *figyelembevételé* forgatókönyveinek és ezekhez kapcsolódóan *a változások úgynevezett hivatkozási kereteinek, valamint az államháztartás néhány versenyképességi összefüggésének* jelzésére vállalkozom. Meglehet, vitathatóan vagy akár elfogadhatatlan leegyszerűsítésekkel, kihagyásokkal a következőkben megpróbálok az *alkalmazkodáshoz szükséges, lehetséges cselekvési pálya választásáról*, és ott is hangsúlyozottan a költségvetési szférára irányult, *néhány gondolatot elmondani. Nem tagadom azt a szándékomat sem, hogy a Pénzügyi Szemle lehetőségeit kihasználva, írásommal szeretném vitára invitálni mindazokat, akiknek e kérdéskörben véleménye van.*

## LEHETSÉGES FEJLŐDÉSI PÁLYÁK<sup>11</sup>

Az értékválasztási és cselekvési szcenáriókat befolyásoló (társadalmi, gazdasági) környezet maga is rendszerfüggő. A „nagy” rendszerek, más szóval a társadalmi, gazdasági berendezkedés, gyakorlatilag a politikai struktúra, a tulajdonviszonyok, valamint a gazdasági mechanizmus, azaz a gazdasági folyamatok mozgásait befolyásoló (társadalmi hagyományokat, történelmi-fejlődési adottságokat is tükröző) koordinációs szisztéma által meghatározottak. Alig tér el ettől az a felfogás, amely szerint a modern társadalmi berendezkedést a javak, természeti kincsek és jövedelmek piaci elosztása, emellett

a választott, választható politikai szerkezet, valamint a tudományos-technikai haladás alakítják, formálják.<sup>12</sup>

Az ismert és általánosan használt értelmezés szerint az állam legfőbb feladata *mind a humán-, mind a reál-infrastruktúrában a feltételreemtés*. Így a társadalom működésének komplex biztonsági érdekeihez kapcsolódva az állam *e gazdasági szerepe szabályozóként, tulajdonosként*, a társadalmi célok *artikulálójaként* és a célok eléréséhez vezető *feladatok megvalósítójaként, szervezőjeként* jelenik meg.

Bármely cselekvési forgatókönyv fölfogható úgy, mint pragmatikus, általános kihívás-kezelési rutin, és úgy is, mint tudatos és hosszabb távon stabil értékválasztásra építő, társadalmi-politikai támogatást élvező, *identitást adó eszközrendszer*, amely egy nemzeti jövőképhez, távlati célokhoz köthető. *Ha az utóbbit látjuk benne, akkor ez azt is jelenti, hogy nem halogatható tovább ezeknek a modernizációs céloknak a konkrét megfogalmazása*. Az európai integráció számunkra megkerülhetetlen, *közvetlen, környezeti adottság*, ezért egy ezzel szembenálló, *társadalmi elosztás legfőbb elveiben eltérő értékválasztást* tükröző modell mint cél kizárható. Így a hazai modernizáció – a fejlődés és a felzárkózás – hosszú távú esélyei szempontjából két közismert *kihívás* és az azokra választ adó *cselekvési program*, (és itt didaktikai okokból szembeállított) *scenárió* állítható fel:<sup>13</sup>

- a versenyképesség javításával a fenntartható gazdasági növekedés alapjainak megszilárdítása, illetve
- a társadalmi kohézió megőrzése, erősítése.

Mindkét forgatókönyv *folyamatos értékválasztást* jelent – és hosszabb távon érvényesülve –, a fejlődés, *pontosabban a fejlődés tartalmáról alkotott politikai, társadalmi elképzelések összefüggésében* értelmezhető. *Ez egyben azt is jelenti, hogy a hosszabb távú, értékalapú szcenárióválasztáshoz elkerülhetetlenül szükséges valamilyen társadalmilag elfogadott és politikailag is artikulált jövőkép.*

A kihívásokra adható válaszok között jelentős a kölcsönhatás. Így például a gazdasági versenyképesség javítása és ezáltal a növekedési



potenciál erősítése – erre irányuló gazdaság- és társadalompolitikai forgatókönyv eredményes megvalósítása esetén – fokozatosan „átgyűrűzhet” a szociális problémák oldásába, és – mivel a szociális biztonság maga is fontos fejlődési hajtóerő – végül kedvezően hathat vissza a (jövőbeni) növekedésre. Azt sem kell részletebben bizonyítanom, hogy a versenyképességre ható tényezők között említett társadalmi-politikai faktor egyik igen lényeges, az értékválasztást is befolyásoló komponense a népesség demográfiai alakulása.<sup>14</sup> A különböző forgatókönyveknek természetesen más-más megvalósíthatósági és társadalmi-gazdasági kockázatai vannak, amelyek egy részét a politikai, gazdaságpolitikai mozgástér kontextusában csak bizonyos korlátok között lehet a scenárióválasztás megalapozásakor előzetesen behatárolni.

### A versenyképesség fejlesztésére építő cselekvési forgatókönyv

*A versenyképesség növelését tudatosan a társadalmi-gazdasági cselekvés középpontjába helyező scenárióválasztás az egyéni szociális és a pénzügyi felelősség maximalizálására irányul és egyidejűleg minimalizálni vagy legalábbis lényegileg csökkenteni igyekszik az állam beavatkozásait. Szűkíti szolgáltatásaiban a közvetlen felelősséget és saját szervezetrendszerét által technikailag is teljesített ellátást, valamint az ügymond bürokratikus, igazgatási kötöttségeket. Következésképpen a jövedelemkoncentráció mérsékeltebb lehet, a reménybeli, kialakuló nagyfokú gazdasági tudatosság és rugalmasság javítja a hatékonyságot és jótékony eszköz a gazdasági pazarlás ellen. Az államháztartási kiadások korábban megszokott nagyságrendi növekedési dinamikája – a képzési ráfordítások kivételével – csökken, a vállalkozókat, valamint a fogyasztást terhelő adók csökkentése mellett/ellenére is több jut fejlesztésekre, innovációs támogatásokra.*

Végző soron fontos cél és versenyképességi követelmény az *inflációmentes növekedés* elérése, ez *Henri Lepage* előrejelzésének a megvalósulása.<sup>15</sup> Az antiinflációs lépések hosszabb távú sikere megköveteli, hogy mind a termelékenység

növelése, mind a költségvetési hiány csökkenése oldaláról minél gyorsabban jelentős eredmények szülessenek. *Robert Z. Lawrence*, valamint *Henri Lepage* tollából figyelemre méltó versenyképességi forgatókönyvek születtek a 90-es évek második felében.<sup>16</sup>

A versenyképességre koncentráló forgatókönyv sikerének *eredménye a tartós és gyorsuló gazdasági növekedés*, végső hatásában a társadalmi *modernizáció, a fejlődés*. Valószínűsíthető ugyanakkor, hogy a változások miatt szükségképpen nő a társadalmi bizonytalanság, feszültség, egyensúlytalanság, felerősödnek az esélydifferenciák, amelyek hatását a vállalati szektor növekvő teljesítménye csak részben tud kompenzálni. *Mindez a szükséges, nagyobb gazdaságpolitikai kockázatvállalás ellen munkál.* Vagyis, hogy a megtenni tervezett lépéseknek mennyire szab korlátot a politikai váltógazdaság (és a szolgáltatásokat igénybe vevő társadalmi csoportok) rövid távú érdekrendszer, s mennyire szűkül a választási ciklusokon túlnyúló, konszenzusos lépések esélye. Itt jegyzem meg: tapasztalható, hogy időről-időre, látszólag következetlenül és irracionálisan, de valójában a nemzetközi és a honi politikai-gazdasági érdekérvényesítés eszközeként is előveszik az állam gazdasági szerepének szűkítésére, illetve hatókörének bővítésére szolgáló eszközöket, amelyet nem ritkán ellentétes retorika kísér.

Így, ha a világgazdaság külső, konjunkturális támogatását konstansnak tekinthetjük, akkor a megvalósítás *alapvető feltétele*, hogy *a gyorsabb honi növekedés már rövid távon képes legyen kompenzálni az államháztartási restriktió kedvezőtlen lakossági és intézményi hatásait*,<sup>17</sup> és nem állhat elő olyan helyzet, hogy a társadalmi-szociális béke *rövid távú* megőrzésének kényszerpályája spontán módon felülír minden más törekvést. E kockázat a rendszerváltó, majd az Európai Unióhoz csatlakozó országokban különösen jelentős. Oldásában, elviselhető határok között tartásában meghatározó a politikai intézményrendszer hitelessége, a társadalmi bizalom, a felzárkózást hozó jövő reménye adta nagyobb tűrőképesség. A gazdasági növekedés, felzárkózás esélyeit illetően ugyanis kedvező perspektívát

nyújt az a történelmi lehetőség, amelyet Robert Z. Lawrence úgynevezett „felzárkózási előny”-nek nevez,<sup>18</sup> amint azt Európa és Japán példája mutatta a II. világháborút követő fejlődési folyamatban, vagy amit most inkább a balti államok gyakorlatában láthatunk.

### A szociális kohézió erősítésére építő cselekvési forgatókönyv

Vannak olyan vélemények, amelyek ezt a scenáriót a *jóléti állam reinkarnációjának tartják*.<sup>19</sup> Meggyőződés: többről és némileg másról van szó. E forgatókönyv a *szociális kohézió* megőrzését és erősítését helyezi a középpontba, és ennek az értékválasztásnak az erejében bízva tervezi *fenntartani* a növekedést. Mindezt olyan szociális-társadalmi modell működtetésével kívánja elérni, amelyben – az állam szolgáltató és szolgáltatásszervező szerepének csökkenése és az ellátórendszerek működési hatékonyságának növelése mellett – változatlanul *jelentős közintézmények* működnek és nyújtanak alapvető szociális és innovációs szolgáltatásokat, miközben a magánszektor szolgáltatói piacot kapva, versenyztetési megoldásokkal, mindinkább bekapcsolódik az ellátásszervező és technikai lebonyolítói feladatok ellátásába.

A szociális kohézió erősítésére építenek *Dennis J. Snower* vagy *Clam Offe* forgatókönyvei is. Előbbi a társadalmi konfliktusok megoldásának technikai eszközeire összpontosít, az utóbbi pedig az elméleti, szociológiai összefüggésekre.<sup>20</sup> Kirajzolódik belőlük, hogy a társadalmi elosztás „újrajátszása” a tét és (szerintük) a megoldás is. E forgatókönyv a legkevésbé sem jelenti azt, hogy az elavult ellátórendszerek modernizációja mellőzhető. Sőt, azok hatékonyabbá tétele a cél, abból kiindulva, hogy a szociális és jóléti kiadások egy modern rendszerben nagyobb társadalmi hozadékot eredményeznek. *A szolidaritás erősítése, a társadalom viszonylagos konfliktusmentessége versenyképességet növelő gazdasági hajtóerő.*

Az Európai Unióhoz csatlakozó országokban ezt a választást elsősorban a *felzárkóztatás esélyének megteremtése érdekében* lehet előnyben ré-

szesíteni. Ilyen megoldásra különösen a szerkezeti átalakulások miatt támogatásra szoruló társadalmi csoportok miatt lehet szükség (például a mezőgazdaságból és az ahhoz kapcsolódó tevékenységekből élők esetén). Az innovációs szolgáltatások – a K+F-támogatások, a kis- és közepes vállalkozások piacra segítése stb. – a versenyképesség erősítését, a globális, illetve az EU egységes belső piacán történő helytállást segítik elő.<sup>21</sup> A sikerre vitel esélyét tekintve megint csak azok az államok vannak jobb helyzetben, ahol erős, választási ciklusokon túlmutató konszenzus van az értékválasztásban, és/vagy a nemzet közös, katartikus élményt adó sikere, így például a szuverenitás kivívása, meghatározó társadalmi támogatást ad.

E scenárió jól működő gazdaságot és elemeiben már meglévő, *erős társadalmi szolidaritást, társadalmi koordinációt, megfelelő pénzügyi alapokat* (tartalékokat) tételez fel, ahol ezen értékek bázisára támaszkodva lehetséges meghatározni a *részvételi demokrácia* új értékeit és normáit. Mindez a kapcsolódó regionális, térségi és településszintű szervező intézmények nem kis költségű kiépítését és az igazgatásban, társadalomszervezésben ki nem próbált megoldásokat tesz nagy számban szükségessé, sőt érintheti az általi berendezkedést is.<sup>22</sup>

Mondható: *egy ilyen forgatókönyv szinte biztosan találkozik a társadalom széles rétegeinek tettségével, megvalósítása ezért könnyebb. Ez azonban nem így van.* A valószínűsíthető kockázatok nem csak az adott nemzetgazdaság versenyszférájának önmozgásához, a vállalkozók érdekeihez, a világgazdasági kilátások előrebecslési hibáihoz (itt is fel kell tételeznünk a stabil konjunkturát!), esetleg az anyagi alapokban bekövetkező, nem várt vis maior-hatásokhoz (például természeti katasztrófák) kapcsolódnak. Míg a versenyképességet centrumba helyező értékválasztás finanszírozhatósági kockázatai valószínűsíthetően akkor jelentkehetnek, ha a társadalmi tűrőképesség kimerülöben van, addig az utóbbi scenárió esetében eleve jelentősebb a finanszírozási igény és így a *szükséges források előteremthetőségével összefüggő kockázat*. Ilyen körülmények között a versenyképességet favori-

záló modellben a fejlesztési ütemből visszavéve – igaz, ezzel a lemaradás vagy a stagnálás kockázatát vállalva – lehet manőverezni.

Ezzel szemben a szociális kohézió fejlesztésére irányuló modellben még a pénzügyi tartalékokkal bővebben ellátott, nagyobb mozgásterű államszervezetnél is bekövetkezhet, hogy a politikai váltógazdaság választói igényeknek való szavazatmaximalizálási „megfelelési kényszere”<sup>23</sup> a modellt egy sodródó, a szociális kiadásokra kellő gazdasági erő hiányában is aránytalanul jelentős összegeket felhasználó irányba fordítja. Innen pedig csak igen nagy megrázkódtatásokat kiváltó *s ezáltal a társadalom jövőképét is összetörő* restriktívakkal lehet megkísérelni a visszatérést a fenntartható növekedési pályájára. Ennek társadalmi, sőt politikai, rendszerbeli hatásai sem elhanyagolhatók. A szükségessé váló, markáns pénzügyi megszigorítások érvényesítésére irányuló „gazdaságpolitikai diktatúra” bevezetése, ez a mintegy „kényszer-versenyképességi” forogatókönyv pedig megnöveli az esélyét annak, hogy alternatívaként vagy inkább ultima ratioként hosszabb távra, szűk hatalmi centrumként működő és/vagy tekintélyelvű kormányzás rendezkedjen be. A poszt-socialista országokban ennek, mint erről tőlünk keletebbre példái vannak, jelentősek az esélyei, veszélyei.

E tartalmi jegyekkel rendelkező forogatókönyv szempontjából azonban nemcsak a rendszerváltó országoknak, hanem az Európai Uniónak a helyzete is sajátos. Történelmileg, a békés egymás mellett élés körülményei között, itt alakult ki az az értékrend és modell, amelyet nem igazán pontosan és szerencsésen „szociális piacgazdaság”, „élhető ország”, illetve „jóléti állam” elnevezésekkel fejeznek ki.<sup>24</sup> Mindennek finanszírozhatósága azonban újabban még a legfejlettebb európai országokban is mindinkább kérdésessé válik, hacsak nem sikerül versenyképebb, tudásalapú gazdasággal, nagyobb foglalkoztatással gyorsabb gazdasági növekedést elérni a szociális kohézió és a környezetvédelem céljaira. Egyelőre azonban a váltásnak nem mutatkoznak a tényleges lépései.<sup>25</sup>

### Értékválasztási áthallások, átjárások a scenáriók között

A scenárióválasztáshoz a *környezetet* a már részben említett *belső adottságok* (társadalmi támogatás, tradíciók, politikai-igazgatási intézményrendszer, gazdasági fejlettség, eladósodottság, pénzügyi tartalékok stb.) és *külső feltételek* (uniós és globalizációs alkalmazkodási kötöttségek, NATO- és egyéb nemzetközi elkötelezettségek, bevonható EU-források, világgazdasági feltételek alakulása stb.) adják. E tényezők foglalják keretbe a döntések *mozgásterét*.

*Kérdés, lehet-e a scenárióválasztás maradéktalanul objektív, és – egyetértve Mészáros Tamással<sup>26</sup> – felvethető az a kérdés is, hogy vajon egyenértékű forogatókönyvekről van-e szó? A válasz mindkettőre az egyértelmű nem!*

*A cél- és értékválasztás még akkor sem maradéktalanul objektív, ha tudományosan és tudatosan megalapozott, s a környezeti adottságok, a rendelkezésre álló eszközök, a társadalmi támogatás várható alakulása pontosan ismertek, hiszen az értékválasztásban a politikai kompromisszumokon, alkumechanizmusokon keresztül társadalomszemléleti, ideológiai elemek és társadalom-lélektani, emberi motivációk is szerepet játszanak. A változások generálásában – mint erről később szó lesz – egyaránt szerepe van a kormányzati és ellenzéki szereplők indítatásának,<sup>27</sup> ilyen vagy olyan gyökerű pályafutásának, szocializációjának, gazdasági és szakmai támogatói háttérének, valamint nem utolsósorban a helyzetmegítélést alapvetően befolyásoló személyes kapcsolatrendszere jellegének, intenzitásának, elkötelezettségének.<sup>28</sup>*

Érdeemes a jelenség okairól is említést tenni: egyetértve *Szentes Tamással*, aki rávilágít<sup>29</sup> arra, hogy az igazodás igénye a gyorsan változó világgazdasági követelményekhez és a nemzeti versenyképesség ezt szolgáló javítása paradox módon nem csökkenti, hanem inkább növeli az állam és intézményeinek szerepét. Ezek ugyanis elsősorban a kedvezőbb világgazdasági pozíció elérésének, s ezzel is összefüggésben a gazdaság, a társadalom *belső integráltságának és integrálódásának* előmozdításában kerülnek előtérbe.

Ilyen módon az állami szerepvállalás nem ragadható meg például a „versenyképesség” versus „szociális kohéziófejlesztés” értékválasztási döntést befolyásoló konkrét intézkedésekkel. Az állam és intézményei e helyett a meghatározó gazdasági erővonalakat követve koordinálják a nemzetgazdaság működését és a társadalmi mozgásokat. Az eredmény a gazdasági szerep három tényezőjének – a szabályozónak, a tulajdonosnak és a szervezőnek – mint „vektoroknak” az eredőjeként jelentkezik, s annak iránya, erőteljessége fejezi ki: milyen célokat megfogalmazó, értékeket választó, milyen társadalmi-koordinációs eszközöket alkalmazó, s milyen hatékonysággal működő államról van szó.<sup>30</sup> Ebben a megközelítésben feloldódik az a probléma, amelyet a rendszerváltozás logikájaként az állam „visszavonulásában” vagy szerepe megtartásának ellentmondásában láttunk. A rendszerváltoztatás logikáját követve, *az állam mint szabályozó, és mint a társadalmi célok és feladatok megvalósítója, valójában soha sem szűnhet meg, hanem működése kap új minőséget.*

A kérdés második, *a választható scenáriók egyenértékűségével kapcsolatos részével kapcsolatos válasz is nemleges. Csakis a társadalom szociális kohéziójának, biztonságos működésének megerősítése lehet az elsődleges cél.* Tézisként azonban itt egyrészt kimondható, hogy ez megfelelő gazdasági alapok nélkül nem fejleszthető, és a fejlődés a versenyképesség erősítésével teremthető meg, *miközben a versenyképesség növelése és egyáltalán a növekedés nem vezet el automatikusan a társadalmi összetartás, szilárdság erősödéséhez.* (Beszélhetünk „öncélú növekedésről” is, amely nem éppen a kohéziót, hanem a társadalmi csoportok közötti divergenciát erősíti, illetve olyan javakat hoz létre, amelyekből éppen azok megtermelői nem részesülnek. Itt azonban már aligha beszélhetünk demokráciáról.) Másrészt, követve Mészáros Tamás gondolatát:<sup>31</sup> *a fenntartható fejlődés azt is jelenti, hogy a társadalom szilárdságába, biztonságos működésébe beleértendő a generációk közötti kohézió is. Eszerint pedig egyetlen generációnak sincs „joga” az öt követők rovására „jobban élni”.* Ennek az alapelvnek az érvénye-

sítése azonban – mint erről a demográfiai helyzet említésekor már szó esett – a szociális és egészségügyi ellátásra különösen érzékeny idős-korú lakosság arányának növekedésével mind nehezebbé válik.

Kérdés ezek után: *lehet-e egyáltalán a különböző értékválasztásokhoz kapcsolódó elemeket kombinálva mégis valamilyen jellemző forgatókönyvről beszélni,* abból kiindulva, hogy demokratikus, esélyteremtő államra van szükség, amely a nemzetközi versenyképesség érdekében koordinált gazdaságot jelent, szociális kiegyenlítő mechanizmusokkal. *Úgy vélem, igen! Pontos helymeghatározás alapján lehetséges egy, a súlyponti célokat szét nem feszítő, kompromisszumokat vállaló, következetes értékválasztást tükröző „egyensúlyi” cselekvési pálya.* A körülményeket figyelmen kívül hagyó, a szuverén helymeghatározás és cselekvés lehetőségeit túldimenzionáló „tisza” modell éppen úgy hiba, mint a gyors alkalmazkodás szlogenjére hivatkozó, értékzavart tükröző cikkcakkos pályamódosítás vagy – esetleg éppen a rugalmatlan stratégia miatt bekövetkező kényszerű – rapid cselekvési forgatókönyv-váltás. Nincs tehát egyértelmű, fekete-fehér válasz. Az azonban alapvető követelmény, hogy a forgatókönyv-választás megfelelő szakmai elemzésekre épüljön, *és ne történjen olyan kísérlet, amely minden elemében, egyidejűleg igyekszik megvalósítani az alapelveiben és értékválasztási súlypontjaiban egymástól távol álló scenáriókat.* Egy ilyen lépéssorozat az értékválasztási bizonytalanságok és a konszenzusképtelenség miatt valójában az érdemi scenárióválasztás halogatását jelenti. Különösen súlyos következményekkel jár, ha a megalapozott, érdemi választás hiányát leplezendő, megfelelő pénzügyi fedezet nélküli, törvényi szabályokba merevített vagy politikai okokból visszavonhatatlan, más-más tartalmú és súlypontú forgatókönyvekhez tartozó ígéreteken alapul, az adócsökkentéstől a nyugdíjak egyidejű emeléséig.

Meggyőződésem, hogy egy kiegyensúlyozottan működő, fő céljaiban egységes, „rációvezérelte” országban a tudatos, előkészített forgatókönyv-választás és az erre épülő, lépései sor-



rendjében is átgondolt *cselekvés legalább annyira szakmai, mint a választási ciklusokhoz köthető hatalmi-politikai kérdés.*

### Forgatókönyv-választási kísérletek Magyarországon

Ezen elméleti megközelítésekhez képest kisebb vagy nagyobb mértékben úgynevezett *tapasztalati forgatókönyvek* működnek, amelyek gyakran érezhetően eltérő fejlődési pályákat eredményeznek. A hazai gazdaságtörténetnek és ezen belül az államháztartásnak az 1990-es rendszerváltozást követő pályáivéről számos kiváló összefoglaló tanulmány jelent meg.<sup>32</sup> Ezek értékelését elfogadva, a különböző szcenárióváltásokról azt mondhatjuk, hogy miközben folyamatosan szlogen (politikai jelszó) maradt a „szociális piacgazdaság” kiépítése, 1995 tavasza és 2000 nyara között egy, a *versenyképesség fejlesztését középpontba helyező forgatókönyv határozta meg a cselekvést.* Surányi György szerint 1995 és 2000 között olyan kivételesen kedvező állapot állt fenn Magyarországon, hogy a növekedés gyorsulása és az államháztartás hiányának kézbeartása együtt járhatott a munkanélküliség visszaszorulásával is.<sup>33</sup> E sikeresnek bizonyult szcenárió viszonylag hosszabb periódusban érvényesült. Az egyensúly megteremtése érdekében a szociális rendszerben, a bérkiáramlásban tudatos – olykor nyíltan hangoztatott, olykor erről hallgató – restrikciókat vállalt, azonban a *szakítást* a rendszerváltozás megrázkódtatásai nyomán kialakult, a válság szélén balanszírozó-sodródó társadalom- és gazdaságpolitikával a csődhelyzet elkerülésének szorítása és *nem a tudatos, hosszabb távú értékválasztás hozta.* Megvalósítása pedig nem köthető egy kormányzati ciklushoz, egyik ciklus félidejétől nagyjából a második félidejéig tartott.

A cselekvésnek e forgatókönyve az eredményeket túlértékelve 2000-től fokozatosan megváltozott, de még 2002-ben is úgy tűnt, hogy korrekciók után reálisan számolhatunk a gazdasági növekedésnek a jövőben is magas ütemével és, hogy indokoltabb a *Cyber-Euphoria*<sup>34</sup>-forgatókönyvhöz közelálló növekedési esélyekről

beszélni, mint lassú növekedési pályáról. Reális esélye volt annak, hogy gyorsabban javítsuk – a megvalósított szerkezeti átalakítás következtében – a gazdaság- és a társadalompolitikák megbomlott egyensúlyát. *Nem ez következett be. Helyette arra történt kísérlet, hogy egyszerre valósítsuk meg mindkét forgatókönyvet.*<sup>35</sup> A rendszerváltás gyümölcseit végre élvezni akaró, a kilátásba helyezett lépéseket természetes igazságtevésként megélő társadalomnak a „szociális rendszerváltást” ígérő és a versenyképesség egyidejű javítását, az „európai felzárkózást” célul tűző cselekvési program *megvalósíthatatlannak bizonyult.* *A fiaskó nemcsak a pénzügyi források alapvető hiányára, hanem az egymást kizáró értékválasztásokra és a megtett lépések ütemezésének,<sup>36</sup> egymásra épülésének következtetlenségére is visszavezethető.*

A társadalombiztosítási ellátórendszerek *adott struktúrájában,* az időskorúak növekvő száma és a lakosság egészségi állapota még csökkenő ellátási szint mellett is növekvő ráfordításokat igényelt. Téves volt a kiindulás, hogy az államszervezet modernizációs szükségleteinek finanszírozását nem a feladatokhoz igazodó forrástervezéssel, hanem finanszírozástechnikai korszerűsítésekkel és az intézményrendszer kampányszerű „fogyókúrájával” akarta biztosítani. Szükségszerűen azonban – a diabetikusok szóhasználatát követve – az úgynevezett „jo-jo”-effektus működött: a „fogyókúra” után a fegyelmetlen „pácienst” – *a magyar államháztartást – rendre még több és gyorsan növekvő „kiló” terhelte meg.*<sup>37</sup>

A következmények ismertek. Ma a leszakadást elkerülendő, egyetértés van abban, hogy a két-három évvel korábbihoz képest rosszabb pozícióból indulva *azonnali lépések szükségesek, mégpedig egy, a versenyképesség-javítást középpontba helyező, a társadalmi ellátórendszerek gyors átalakítását vállaló és ugyanakkor a költségvetési egyensúlyt sem veszélyeztető forgatókönyv mentén.*<sup>38</sup> Ez a választás azonban különösen nehéz, mert az adott helyzetben a megfelelő anyagi források nélkül korábban megkezdett, egymást kizáró törekvéseket hordozó, illetve teljesítményhez nem kötött juttatásokat nyújtó, az

elavult ellátórendszerek átalakítását csak ígérő forgatókönyv megtett (és a meg nem tett) lépései „visszacsapásként” természetesen *egyidejűleg és az új pályára álló cselekvés első, legérzékenyebb szakaszában hozzák mindazokat a kockázatokat, amelyek egyébként egyik vagy másik domináns értékválasztáshoz tartoznának.*

Általában egyetértés van abban, hogy ma Magyarországon az állam fő funkciója egyfelől a messzemenő alkalmazkodás a globális folyamatokhoz és a sikeres csatlakozás az európai integrációhoz, másfelől a szociális kohézió minél magasabb fokának elérése.<sup>39</sup> A kérdés azonban az, hogy ennek megvalósítása milyen arányokat követel, milyen konkrét lépések útján valósítható meg és mi ezeknek a realitása és kockázati tartalma. Az állami feladatok konszenzusra támaszkodó újragondolásának esélyeit nemcsak a társadalmi-politikai megosztottság rontja, hanem a mind kedvezőtlenebb demográfiai helyzet is kényszerpályát jelent. Nem hallgathatunk arról, hogy milyen *kényszereket teremt az előregedő társadalom szociális ellátáshoz kötődő rövid távú érdekrendszere.* Sőt szembe kell nézni a valós veszéllyel, hogy az aktívak-inaktívák egymáshoz viszonyított arányának magyarországi romlása nemcsak fékezi a további gazdasági fejlődést, hanem – mivel a nemzeti jövedelem mind nagyobb hányadát kell az inaktívra váló időskorúakra fordítani – annak gátjává is válik. Leegyszerűsített számítás szerint – követve *Terták Elemér* gondolatát<sup>40</sup> – az adott demográfiai trend miatt már a változatlan egy főre jutó GDP megtermelése is azt teszi szükségessé, hogy a gazdaságilag aktív korosztályok által előállított társadalmi termék volumene – *egyébként változatlan feltételek esetén – évente mintegy legalább 0,3–0,4 százalékkal növekedjen az elkövetkező évtizedekben.* Mindezt a politikai programok elkészítése során olyan, az értékválasztást befolyásoló faktorként kell figyelembe venni, amely aláhúzza a megteendő lépések – köztük az úgynevezett aktivitási ráta jelenlegi 57 százalékos szintjének jelentős emelését – *meghatározott módszertanra építő, tudatos meghatározását.*

A továbbiakban a hazai államháztartási modernizáció kapcsolatában, a forgatókönyvek hivatkozási kereteként röviden érintem a koordinációs mechanizmusokat, a változást generáló szervezeteket és az értékválasztási elveket, és néhány olyan megfontolást ajánlok, amelyek a hazai gyakorlat számára – reményeim szerint – haszonnal kamatoztathatók.

## FORGATÓKÖNYVEK – AZ ÉRTÉKVÁLASZTÁS MÓDSZERTANI KERETE

Az 1980-as évektől minőségileg új irányítási és vezetési probléma keletkezett, s nemcsak a termelő szférában, hanem az állami szolgáltatások – beleértve az igazgatási szolgáltatást is – működésében is, bizonyítva az intézményi változások és a gazdaság teljesítménye alakulásának egymásra hatását. Állítható, hogy a tényezők egymásra hatása általános érvényű és különös intenzitással érvényesül Közép- és Kelet-Európában a piacgazdaságba történő átmenet idején.

### Koordinációs mechanizmusok és változást keltő szervezetek

A Holland Központi Tervezési Hivatal által 1997-ben alkalmazott módszer<sup>41</sup> szerint az intézmények *„egy társadalomban egyenlők az elfogadott játékszabályokkal [...] az emberek által felállított korlátok, amelyek formálják az emberi kapcsolatokat”.* E keretben négy mechanizmust különböztetnek meg, amelyek képesek arra, hogy koordinálják a gazdasági magatartásokat a piacgazdaságban. Ezek:

- *verseny* a gazdaság szereplői között, melynek nélkülözhetetlen intézményi aspektusai az árak (a lakbérek, a szállítási és közönségi szolgáltatások kivételével) és a külkereskedelem liberalizálása, a privatizáció és a hatékony pénzügyi közvetítő rendszer;
- *kormányzati irányítás:* a döntéseket befolyásoló állami akarat átviteli képessége, például kormányzati szabályozás révén, amely feltételezi, hogy a kormány kialakult

új szerepéhez magas színvonalú közigazgatás társul, és garantált a jogbiztonság a magánszektor számára, továbbá a hatékony kormányzás az állami szektorban;<sup>42</sup>

- *közös értékek és normák*: a gazdasági szereplők egy csoportjának összeegyeztethető preferenciái, amelyek alapvetően befolyásolják az emberi magatartást;<sup>43</sup>
- *a kooperatív tranzakciók* a gazdasági szereplők kialakított együttműködésének eredményeként jönnek létre. Ilyen például a háromoldalú együttműködés a kormány, a munkáltatók és a munkavállalók között, amely fontos intézményi tényező, a szociális partnerség alapja.

E röviden vázolt elemzési módszert a stratégiai menedzsment gondolkörébe tartozó *változáselemzés* néhány fő elemével egészíthetjük ki. Az intézményi változások világában indokolt kiemelt figyelmet fordítani az érdekcsoportokként is felfogható, úgynevezett *változást keltő szervezetek* (change agent-ek) generáló szerepére. E szervezetek – optimális esetet feltételezve – tudatosan és folyamatosan követik és értékelik a társadalmi-gazdasági folyamatokat, benne egy-egy intézmény tevékenységét. Egyúttal rendelkeznek azzal a képességgel, hogy gyorsan azonosítsák a kívánatos fordulatokat, és ennek megfelelően – periódusoktól, fejlettségi szinttől, eladósodottsági mértéktől stb. függően – direkt vagy indirekt módon befolyásolják a választást, vagy az egyensúlyt a két forgatókönyv értékvalasztásai között, és ennek megfelelő javaslatokat tesznek. E szervezetek között *hazai* és – a jelentőségüket gyorsan növelő – *nemzetközi*, az utóbbin belül globális és európai változást keltőket különböztetünk meg. A hazai változást keltők főbb csoportjai a párt- és politikai szervezetek; az állami szervezetek; a civil szféra szervezetei, ezen belül meghatározóan a közösségi szolgáltatásban is részt vevő nonprofit szervezetek és a nagyobb társaságok, kutatóintézetek, tanácsadó cégek.

E cikk keretei miatt sem vállalkozhatom e szervezetek változást keltő szerepének sok esetben szervezetszociológiai igényű elemzésére, mindössze azt jelzem, hogy a jelentőség, a befo-

lyásoló, változást generáló erő szempontjából *e csoportok között is átrendeződés megy végbe. Érezhetően nő a civil, különösen a nonprofit szféra és a vállalati-kutatóintézeti-tanácsadó terület szerepe.* A szélesebb értelemben vett kormányzati szervezetrendszerben pedig egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a pénzügyi ellenőrző szervezetek, tekintve, hogy gyorsan, az elsők között észlelik a hiányosságokat, a megoldandó problémákat. Innen már „csak” törvényi felhatalmazás, fogadókészség és képesség kérdése, hogy e szervezetek tudnak-e és milyen mértékben tudnak élni változást keltő, segítő lehetőségeikkel.

A globális változást keltő szervezeteknél – a világot behálózó transznacionális vállalatok, nemzetközi bankok, tanácsadó és könyvvizsgáló cégek elefántjai mellett – meghatározók az ENSZ és a NATO, a nemzetközi pénzügyi és gazdasági intézmények (az IMF, a Világbank, a WTO, az OECD stb.), a világméretű szakmai szerveződések (például az állami ellenőrzés legfelsőbb intézményeit vagy a magánkönyvvizsgálókat összefogó, munkájuk elveit harmonizáló INTOSAI, IFAC). Az európai változást keltő tényezők közül jelentőségében kiemelkednek az integráció eszméi és az Európai Unió intézményei. Ezért a *tárgyilagos és szuverén helymeghatározás* Magyarország esetében elképzelhetetlen az Európai Unió jog- és értékrendszerének, a konvergenciakritériumoknak tényszerű elfogadása nélkül. (Ehhez képest más kérdés, hogy az unió tagjaként hosszabb távon, eredményeink és gyengeségeink által is befolyásolva, mennyiben lehetünk formálói a közös érték- és célrendszernek.)

A kapcsolatépítés e nemzetközi változást generáló szervezetekkel azzal a következménnyel jár, hogy az integráció előnyei fejében *bizonyos kormányzati funkciók a nemzetállami szint fölé emelkednek.* Ennek része az a folyamat, amelynek révén az utóbbi évtizedben az állami szolgáltatások ellátásában nálunk is előtérbe kerültek a nagyvállalatok, konszern jellegű vállalatcsoportok, majd a határokon átívelő nemzetközi vállalatbirodalmak,<sup>44</sup> és mindez így újabb, Magyar-



országban eddig nem tapasztalt fejzetét hozta a kooperáló állam kialakulásának.

Bár az elvonásokban és újraelosztásban a hazai vállalkozói réteg érdekrendszere és akarata is markánsan jelen van, azt gyakran „felülírja” a nemzetközi üzleti élet, a multinacionális vállalatok és azok érdekeit képviselő politikai-gazdasági államszövetségek és hálózatok érdekrendszere. A vezénylési rendszerek mindenütt napirendre kerülő, azok *hatékonyságjavítására irányuló* átalakításában mindinkább érvényre jut, hogy *elválk* és a decentralizáció irányában halad a *döntési kompetencia* rendszere, a felelősségvállalás és -érvényesítés, valamint a *végrehajtás* szakmai (igazgatási, pénzügyi-műveleti, kivitelezési, szolgáltatási stb.) feladatsora.

Az előbbi folyamatokkal összefüggésben folytatódott a gazdálkodó szervezetek átlagos méretének növekedése. E fejlemény súlyát aláhúzza az a tény, hogy a vállalati méretek vállalati fúziók és felvásárlások eredményeképpen növekedtek és tömegesen alakultak ki globális vállalatok.

A méret növekedésből adódó feladatok így kiegészülnek a különböző vállalati kultúrák és különböző nemzeti szabályokhoz és szokásokhoz történő illeszkedés problémáival.

### Az intézményi változások hivatkozási kerete

A bemutatott megfontolások alkalmasak arra, hogy az intézményi változások (I) és a gazdasági teljesítmény alakulása (T) területekre összeállítsuk az intézményi változásoknak – a globalizáció követelményeit is kifejező – *hivatkozási keretét*. Az 1. táblázat szerint a keret a változást keltő mechanizmusokhoz rendeltén tünteti fel az ott működő, változást keltő (összevontan a globális és európai változást keltőket) tényezőket és a mechanizmusokhoz kapcsolja a szükséges szervezetjellemzőket, feltételezve persze, hogy azoknak minden egyes intézményre jellemzőnek kell lenniük és hogy az *intézményrendszer finanszírozása a feladatoknak felel meg, s ennek megfelelő finanszírozástervezési mechanizmus érvényesül*.

## A változások összefüggésrendszere<sup>45</sup>

(hivatkozási kerete)

1. táblázat

Változást keltő mechanizmusok Szervezetminősítők	Verseny		Kormányzati irányítás		Értékek és normák		Kooperatív tranzakciók	
	Hazai	Nemzetközi	Hazai	Nemzetközi	Hazai	Nemzetközi	Hazai	Nemzetközi
Céltudatosság	A <sub>11</sub>		A <sub>12</sub>		A <sub>13</sub>		A <sub>14</sub>	
Módtudatosság	A <sub>21</sub>		A <sub>22</sub>		A <sub>23</sub>		A <sub>24</sub>	
Képességtudatosság	A <sub>31</sub>		A <sub>32</sub>		A <sub>33</sub>		A <sub>34</sub>	
Forrástudatosság	A <sub>41</sub>		A <sub>42</sub>		A <sub>43</sub>		A <sub>44</sub>	
Környezettudatosság	A <sub>51</sub>		A <sub>52</sub>		A <sub>53</sub>		A <sub>54</sub>	

## Kormányzati irányítás: a többdimenziós tudatosság

Szinte már közhelyszerű, ismert követelmény, hogy a szélesebb értelemben vett kormányzati tevékenység hatékonysága *meghatározó feltétele a megvalósítás sikerének*, akár a *versenyképesség*, akár a *szociális kohézió erősítésével operáló szcenárió megvalósítása kerül előtérbe*. Ennek egyes elemeinek fontosságát tekintve azonban már megszlanak a vélemények.

Az *irányítás* mechanizmusa korszerűsítésének középpontjában átfogó célként az állam megváltozott szerepével összhangban lévő, *tudatosan vezényelt és működő, a változások generálására alkalmas* színvonalú (köz)irányítás és közigazgatás elérése áll.<sup>46</sup> A társadalmi tevékenység új formái nem hagyhatják érintetlenül e kulcsterületet. A hagyományos megoldásokat (szervezet-szociológia és/vagy közigazgatás-rationálizációs) követő – nevezzük így „üzemgazdasági szemléletű” hatékonyságjavító – lépések mellett a közigazgatást *nyitottá tevő, filozófiájában is új* megoldások kerülnek mindinkább előtérbe, s ez – mint majd látjuk – egyfajta környezettudatos megközelítést jelent.

Az úgynevezett New Public Management lényege, hogy a közigazgatásban is a menedzsmentszemlélet az alapvető, ahol napra készen tisztában kell lenni a tevékenységek költségeivel, át kell térni az eredményorientált igazgatásra. Relativizálódik az a klasszikus elv, miszerint a közigazgatás „helyén marad” és ez adja a stabilitást, a kiszámíthatóságot. A „nyílt rendszerű” közigazgatás vagy inkább menedzselés indukálja, hogy a vállalkozói szféra reprezentánsai is közfunkciót vállaljanak,<sup>47</sup> de itt alapkérdés, hogy képesek legyenek a rétegérdekeken felülemelkedő horizonton gondolkodni és cselekedni.

A kormánynak, önkormányzatoknak ki kell alakítaniuk új partnereikkel a kompetencia-megosztás és a lehetséges kooperáció tartalmát és formáit. Ebbe beletartozik az érintett, eljáró állami és önkormányzati szervek számára a vezérfonalat jelentő, normákat, irányelveket tartalmazó, egységes eljárási rend kialakítása és a

pénzügyi folyamatok erre támaszkodó ellenőrzése is.<sup>48</sup> Vagyis a kihívásokra adott válaszokban a tudatos, hosszabb távú szabályozási, intézményrendszeri, irányítás-módszertani, megvalósítás-eszközbeli *összhangnak* (divatos szóval: harmóniának) kell érvényesülnie. A többdimenziós kormányzati tudatosságba az is beletartozik, hogy tudomásul veszi: ma a jól-rosszul meghatározott állami feladatok, *a magyar jogrendszer határozza meg a közigazgatás, közszolgálat szerkezetét, felépítését, feladatait, sőt még személyi-képzettségi követelményeit is. Ennek tartalmi újrafogalmazása nélkül nincs arra lehetőség, hogy úgymond „arányosan”* (értsd: fűnyíróelvet alkalmazva, leépítési százalékokat érvényesítve) *érdemi létszámcsökkentésekre kerüljön sor a közigazgatási, közszolgálati hatékonyság további romlása nélkül.*

Mindezekből kiindulva, a jelen helyzetre vonatkozó számvevőszéki tapasztalatok alapján a széles értelemben vett *kormányzati irányításnak* a hazai változást keltő szervezetek cselekvési célrendszerében (A<sub>12</sub> kapcsolódási pont) biztosítania kell a belsőleg konzisztens, a *szcenárióválasztásnak megfelelő szabályozást* és az államháztartás pénzügyi rendszerében a *hosszabb távon „gondolkodó” költségvetési tervezést*, valamint korlátozni, illetve módszereiben változtatni kell *az állami jelenlétet, beavatkozást.*

■ Kialakult, belsőleg konzisztens, stabil szabályrendszer szükséges az államháztartás pénzügyi rendszerében. Olyan szabályozásra van szükség, amely nemcsak pillanatnyi keretet ad a gazdasági műveletekhez, hanem távlatokat nyit, orientál, mert

- megalapozza a közép- és hosszabb távú költségvetési tervezés realitását;
- javítja az ország megítélését a gazdaság stabilitását illetően és vonzerőt jelent a külföldi befektetők számára;
- hozzájárul a pénzügyi munka minőségének javításához;
- átlátható és elszámoltatható – ellenőrizhető – gazdálkodásra ösztönöz, valamint igényli és lehetővé teszi az információs rendszer alapvető reformját.

Szabályokban szükséges rendezni a különféle információs *szinteket*, gondolva itt az Országgyűlésre, a kormányra, a minisztériumokra, az önkormányzati testületekre, a költségvetési intézmények vezetésére, az ellenőrzésre stb. Biztosítani kell, hogy az adatok érdemi felhasználhatósága érdekében a döntésekhez az adott szinten szükséges információk rendelkezésre álljanak. Ezzel csökken az adatszolgáltatók terhe, ugyanakkor átlátható, világos és az optimálisan szükséges adatok állnak rendelkezésre a megalapozott döntésekhez, a költségvetés készítéséhez és a beszámolóhoz, amely visszaadja az adatszolgáltatás tekintélyét, a szolgáltatott adatok megbízhatóságáért való felelősség súlyát. Itt említem meg, hogy az Állami Számvevőszék évekkorábban már kezdeményezte és ma is időszerűnek tartja, hogy a különböző – sok ellentmondással terhelt – szabályozások helyett egy zárt, összefüggő rendszert képező, egységes *állam-számvetési törvény* kerüljön kidolgozásra. Ennek elkészítését azonban meg *kell előznie egy új, az állami feladatokhoz jobban alkalmazkodó stabil, hosszabb távon is keretet adó államháztartási törvény bevezetésének.*

Az *átláthatóság és az elszámoltathatóság*<sup>49</sup> érvényesítése nemcsak a gazdálkodó szervezetek számviteléhez, könyvvizsgálatához tartozó, hanem nemzetgazdasági méretekben, az államszervezet, az államháztartás működésében és a nemzetközi kapcsolatokban is meghatározóan fontos, egymással szorosan összefüggő alapkövetelmények. Megvalósulásuk a demokratikus, jogállami működésnek és a nemzetközi pénzügyi kapcsolatoknak is garanciális, biztonsági követelménye. E feltételek mind teljesebb érvényesítésére világszerte egyre nagyobb az igény, *a különböző szövetségi rendszerek, így az Európai Unió működésében pedig alapkérdés.*

Az *átláthatóság* a hatékony – nevezzük így: az „elszámoltatható” – kormányzás egyik kulcsa. Ennek valóságosságát, érvényesülése mértékét, kiteljesedését egy adott ország államháztartása és ezen belül kiemelten *költségvetési tervezési és beszámoltatási rendszere működésének színvonala* tükrözi legjobban, hiszen a költségvetés átlátha-

tóságát leginkább úgy azonosíthatjuk, mint az összes releváns kiadási, bevételi információ időszakonkénti módszeres és következetes teljes feltárását. Az átláthatósággal kapcsolatban általában négy fő elemet fogalmazznak meg, amely a kormánytól elvárható átláthatóságra vonatkozik. Ezek az IMF transzparencia-kódexe<sup>50</sup> alapján:

- a feladatok, hatáskörök és felelőségek egyértelmű megfogalmazása;
- az információk széles körű, nyilvános hozzáférhetősége;
- a költségvetés-készítés és -végrehajtás nyilvánossága;
- a tisztességes gazdálkodás biztosítása.

Utóbbival függ össze, mint az állam szabályozó, irányító és ellenőrző tevékenységét érintő koncepcionális, tartalmi változások következménye, hogy a hagyományos pénzügyi-szabályszerzési ellenőrzés mellé egyre erőteljesebben felzárkózik a teljesítményekre összpontosító finanszírozás és a vezetést közvetlenül támogató, elemző-értékelő, a döntéshozókat segítő, következtetéseket és javaslatokat is szolgáltató pénzügyi ellenőrzés. Ennek működéséhez hozzátartozik, hogy szabályosság hiányában nincs értelme a teljesítményeket vizsgálni, és tudjuk: a hatékonyság mérése önmagában is visszahat annak javulására.

A versenyképesség erősítése, a felelős államigazgatás kialakítása igényli a pénzügyi folyamatok kiszámíthatóságát, átláthatóságát és ennek szerves részeként *a teljes körű és tételes elszámoltathatóságot* is. Itt említhető, hogy az EU szintjén a nagy és összetett rendszerek esetében újabban megjelent a *beszámoltathatóság* kérdése is.<sup>51</sup>

■ Biztosítani kell a hosszabb távon „gondolkodó” költségvetési tervezést. Ez az államháztartási gazdálkodásra nézve

- áttekinthetővé és követhetővé teszi a költségvetési jogot gyakorló Országgyűlés számára is a döntéseket és hatásait;
- megfelelő ismeretet nyújt minden szinten a döntéshozók számára a mai döntések további, jövőbeni következményeiről, illetve a meglévő determinációkról;

- minőségi fejlesztésekre ösztönöz és egyben takarékos gazdálkodásra késztet, miután megteremti a tartalékolás lehetőségét, és megjelennek az éves költségvetési tervekben a belépő fejlesztésekhez szükséges működési előirányzatok többletei is;
- megteremti a lehetőséget a nagyobb horizontú fejlesztési elképzelések biztonságosabb tervezésére és megvalósításuk költségkihatásának számbavételére.

Az ily módon kialakított költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangját. Ez pedig nemcsak a „kisebb vagy nagyobb államháztartás” kérdését teszi a szcenárióválasztás kontextusában értelmezhetővé, hanem a költségvetési tervezés, gazdálkodás mai átláthatósági és elszámoltathatósági gondjainak oldását is segíti. *Akár decentralizált* (a szervezetrendszer elképzeléseit alkumechanizmusokon át összerendező), *akár centralizált* (keretszámokat leosztó) *tervezési mechanizmust* alkalmaz ugyanis egy hivatalban lévő kormány, nem kerülheti meg, hogy egy *megvalósíthatóságában hosszabb távra átgondolt cselekvési szcenárió ívében tegyen javaslatot a vállalt feladatokra, és erre építve határozza meg a végrehajtás követelményeit, teljesítménymutatóit és algoritmusát.*

Az egyértelmű feladat-meghatározás, az átlátható tervezés, a cél- és teljesítmény-követelmények alapján jóváhagyott költségvetés mérhetőbbé teszi a teljesítményeket, ezáltal pedig javul(hat)nak az elszámoltatás, az elemzés és értékelés, a korrekció – és nem utolsó sorban – az ellenőrzés lehetőségei is. A „köz” számára is átláthatóbbá válik az állami működés, amelynek hozadéka a politikai bizalom erősödésével a stabilabb kormányzás. A hosszabb távra kiterjedő, távlatokban is „gondolkodó” költségvetés, illetve költségvetési tervezés feltételezi és igényli – a

mai piacgazdaság „természetéhez” igazodva – a jelenleginél teljesebben kiépített makrogazdasági pénzügyi tervezési rendszer működtetését.<sup>52</sup> A forgatókönyv-választás előkészítése során célszerű számolni olyan helyzetekkel, hogy a gazdasági fejlemények feltételezettől való eltérése mellett és miatt a társadalmi-politikai közeg nem a várt, korábban valószínűsített kedvező klímát adja. „Vészforgatókönyv”-alternatívák, „haváriatervek” rendelkezésre állása esetén a kockázatvállalás csökken, hiszen gyorsabb lehet a kiútkeresés.

■ A nagyarányú újraelosztás, valamint az ezzel együtt járó magas adó- és járulékszint mérséklésének eredményeként megvalósítható *az állami jelenlét és beavatkozás korlátozása:*

- az állam által finanszírozandó feladatok körének meghatározása, illetve szűkítése;
- a finanszírozott célok között olyan arányeltolódások kezdeményezése, amelyek előnyben részesítik a nemzetközi versenyképesség-fejlesztési, oktatási-képzési és környezetvédelmi követelményeket a termeléssel kapcsolatos közvetlen kiadásokkal szemben.

*Az állami jelenlét és beavatkozás korlátozása feltételezi az állami szerepvállalás újragondolását,<sup>53</sup> és ennek megfelelően az állami feladatok – társadalmi-politikai konszenzust, új kompromisszumokat igénylő – tartalmi tisztázását.<sup>54</sup> Nyilvánvaló, hogy a különböző cselekvési forgatókönyvek más-más struktúrájú, súlypontú és jövedelemcentralizációjú államháztartást követelnek meg, és a kölcsönhatások nyomán természetesen más-más tartalmú és koordinációs mechanizmusokat alkalmazó állami szerepvállalás tartozik egyik vagy másik forgatókönyvhöz. Egy azonban biztos, nem lehet a jelenleg finanszírozottakkal a jövő állami feladatait azonosítani. (Lásd 2. táblázat)*

**Az államháztartási kiadások részletezése a GDP %-ában**

2. táblázat

Ország	Állami működés*	Jóléti funkciók	Ebből:			Gazdasági és egyéb	Összesen:
			Oktatás	Egészségügy	Társadalombiztosítás és kultúra, lakás		
EU 15							
2000	9,8	31,7	5,0	6,2	20,5	4,6	<b>46,1</b>
2001	10,1	31,9	5,1	6,3	20,5	5,1	<b>47,1</b>
2002	10,2	32,5	5,2	6,5	20,8	4,9	<b>47,6</b>
2003	10,2	33,1	5,2	6,7	21,2	4,9	<b>48,2</b>
EU 25							
2003	10,2	32,9	5,3	6,6	21,0	5,0	<b>48,1</b>
NM 10							
2003	10,2	29,7	5,8	4,4	19,5	6,3	<b>46,2</b>
Magyarország							
2000	14,0	27,9	5,7	4,6	14,7	6,7	<b>48,6</b>
2001	13,8	28,1	5,9	4,6	17,6	7,1	<b>49,0</b>
2002	12,4	29,6	6,2	4,8	18,6	11,5	<b>53,5</b>
2003	11,6	32,1	6,1	5,7	20,3	6,5	<b>50,2</b>
2004 (becslés)	11,2	31,0	5,7	5,6	19,7	6,7	<b>48,9</b>
2005 terv, (becslés)	10,2	30,2	5,5	5,2	19,5	7,5	<b>47,9</b>

Forrás: EU 15 (2000-2002): Eurostat adatbázis

2003-as nemzetközi adatok: General government expenditure by function in the EU in 2003, Eurostat

Magyarország: 2002-ig IMF adatközlés, 2003-ban Eurostat adatbázis, 2004-2005 saját becslés a PM pénzforgalmi szemléletű zárszámadási, ill. terv adatai alapján

\* Tartalmazza az államadósságkezelés (kamat) kiadásait is

*Alapvető versenyképességi és modernizációs kérdés ma Magyarországon az állami feladatok (alapfokú és középfokú oktatás, egészségügy, öreg- és rokkantgondozás stb.) tartalmi újragondolása és azok kereteinek mainál konkrétabb meghatározása.<sup>55</sup> A feladatok, a hatáskörök és a felelősség egyértelmű meghatározása feltételezi a kormányzati szektor és a gazdaság többi szereplői közötti határok tisztázását, a kormányzaton belüli tevékenységek irányítását, koordinálását szolgáló, „közérthető” mechanizmusok működtetését, valamint*

*az egyértelmű, célirányos felelősségmegosztási rendet a kormányzaton belül és nem utolsó sorban a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágak között. Emellett lényege az állami feladatok tartalmi meghatározása, a „mit és miről” kérdésre az egyértelmű válasz. Ennek alapján lehet meghatározni a feladatok finanszírozásának módját, a „hogyan” ügyét, majd ehhez alkalmazkodva, ezt visszatükrözve, érvényesítve nyílik mód a kormány feladatainak és hatásköreinek elkülönítésére, a beszámolás fórum-*



*rendszerének, tartalmának* tisztázására, vagyis a „kit, miért, miről, kinek” rendezésére.

E vázlatos felsorolás is érzékelteti a megoldandó feladatok bonyolultságát. Ez azonban a szolgáltatás igénybe vevője számára jórészt közömbös. Számára az a lényeg, hogy az igénybe venni szándékozott szolgáltatást milyen hozzáférési lehetőséggel, minőséggel kapja. Az állam érdeke a felelősségi körébe tartozó ellátások tekintetében az, hogy a minőségileg megfelelő ellátásért a legkevesebbet fizesse. Ha az igénybe vevő választhatna, hogy hol, milyen formában veszi meg a szolgáltatást, az állam és az igénybe vevő érdekei is jobban közelíthetők lennének egymáshoz. Az államnak arról kellene döntenie, hogy az adott szolgáltatást milyen módon nyújtja, azaz milyen szervezeti struktúra az, amely számára a legkisebb finanszírozási igény mellett teszi lehetővé a minőségileg meghatározott ellátás garantálását.

■ *A tudatosság formái*

A változást generáló tényezőkre figyelés, e funkció ellátásához nélkülözhetetlen tudásanyag megszerzése mellett arra is szükség van, hogy felismerjük, azonosítsuk a változást keltő szervezetekben az *együttműködők motivációit* mindhárom – a hazai, az európai és a globális – szférában, továbbá, hogy az intézményi változások menedzselése a meghatározó jelentőségű *szervezetminősítők* messzemenő figyelembevételével, az úgynevezett *ötféle tudatosság* alapján történjen. Ezek szerint a változást keltő szervezetek tevékenysége akkor eredményes, ha:

- *érték- és céltudatos*: jól meghatározott céljai, meghatározott értékválasztásai vannak;
- *módtudatos*: a célok tisztázott lépések, programok alapján valósulnak meg;
- *képességtudatos*: ismert a tagok, szervezeti részlegek képessége, a hiányosságok megszüntetése érdekében megfelelő lépések történnek;
- *forrástudatos*: a gazdálkodás összhangban van a rendelkezésre álló erőforrásokkal, és
- *környezettudatos*: lépéseit a közreműködő partnerekre, a környezeti adottságokra figyelemmel teszi meg.

Ritka az a helyzet, amikor a gyakorlatban az érték–cél–program–képesség–forrás–környezet tudatosság sor egészében s harmonikusan érvé-

nyesül. Leggyakrabban a cél- és módtudatosság megvalósulásával találkozhatunk a hazai változást keltő szervezetek világában. Néha az is előfordul, hogy ez a páros megfelelő képességtudatossággal egészül ki. A tapasztalatok alapján ennél jóval nehezebb feladat a forrástudatosság megteremtése, de talán legnehezebbnek a környezettudatosság megvalósítása bizonyul, jóllehet ennek jelentőségét igencsak megnöveli az a körülmény, hogy egyre gyakoribbá és szorosabbá válik a nemzetközi változást keltő szervezetekkel történő együttműködés.

A különböző forgatókönyvekhez kapcsolódó értékválasztás nem nélkülözheti, hogy a kormányzatnak mint változást generáló szervezetnek a *céljai* (A<sub>12</sub> kapcsolódási pont) jól meghatározottak, megfelelő időbeli és hierarchikus sorba rendezettek legyenek. A célmeghatározás mindig valamilyen szakmai, politikai akaratot tükröz, és egyértelműsége erőteljesen befolyásolja a cselekvési forgatókönyv-választást. (Ebben a tekintetben az ÁSZ tapasztalatai kevésbé kedvezőek. A következményekről a cikk első részében a hazai forgatókönyv-választás kapcsolatában már szó esett.)

Az államháztartási gazdálkodás hatékonyságának javítása *nagyfokú módtudatosságot* igényel (A<sub>22</sub> kapcsolódási pont) a költségvetési politikában és tervezésben egyaránt. Tekintve, hogy az Állami Számvevőszéknek erről meglehetősen széles tapasztalatanyaga van, kissé részletesebben érintem a megfontolásra ajánlott változtatásokat. Nevezetesen

- el kell mozdulnia a szabályozásnak az Országgyűlés jogköre érvényesítésével olyan irányba, hogy sem a költségvetés kidolgozása, sem pedig a végrehajtás során ne kerüljenek ki pénzeszközök az Országgyűlés látóköréből; technikai trükkökkel ne lehessen előirányzatokat, támogatásokat kivinni a költségvetésből; ne lehessen a parlamentet kényszerhelyzet elé állítani, s kormányzati szintű döntéseket, végrehajtott intézkedéseket utólag jóváhagyatni;
- megkerülhetetlennek látszik nemcsak a mai költségvetésből finanszírozott feladatoknak, de az intézmények működésének tartalmi, szervezeti és személyi felülvizsgálata, különös figyelmet fordítva a központi költségvetés

és a helyi önkormányzatok körébe tartozó feladatok hovatartozására;

- felülvizsgálendő az önkormányzatok finanszírozási rendszere, különösen annak indokoltsága, hogy az önkormányzati ellátási felelősség mellett szükséges-e az ilyen mérvű költségvetési újraelosztás, a ma már szinte mindenre kiterjedő, nehezen áttekinthető normatívákkal;
- megvizsgálendő az a – különösen a társadalombiztosítás finanszírozásában – kialakult gyakorlat, amely szerint a fenntartói és finanszírozói jogok szétválnak, komoly feszültségeket okozva a gazdálkodásban;
- átgondolást igényel az állami garanciavállalások, kötelezettségvállalások, adósságelengedések és -átvállalások köre. Ezek a támogatások az állam számára időben és nagyságrendjében előre nem látható, nem tervezhető és váratlanul megjelenhető terhek kockázatát rejtik;
- felülvizsgálendő a média, a sport és a civil szféra számára nyújtott támogatások indokoltsága, és annak tudatában, hogy ezek ma domináns, változást generáló szervezetek, meghatározott célhoz kapcsolt szigorú finanszírozási gyakorlat érvényesítése szükséges;
- szükséges felülvizsgálni az intézményi bevételek helyét, szerepét, és vagy meg kell szüntetni a szóban forgó bevételek intézményi körben tartását, vagy egyértelműen szigorú eljárási rendet kell kialakítani;
- felülvizsgálendő a feladatokhoz, a működéshez kapcsolódóan az államháztartás bevételeit előteremtő szervezetrendszer is, amely nem egyszerűen csak adócsökkentések vagy éppen növelések kérdése.

A kormányzati fejlesztési programok megvalósításának hatékonysága nagymértékben függ a *képességtudatosság fokától* (A<sub>32</sub> kapcsolódási pont). A pénzügyi ellenőrzés tapasztalatai bizonyítják, milyen következményei vannak, ha nem számolunk azzal, hogy egy-egy részterületen kezdeményezett – mégoly racionális – változás hogyan hat a közszféra, az államháztartás egészére, illetve alrendszeire, vagy éppen a foglalkoztatási viszonyokra. E körben kétség-

kívül szükséges azoknak az igényeknek és követelményeknek a kölcsönhatásokra is figyelmet fordító, rendszerszemléletű feldolgozása, amelyeket az Európai Unióhoz való csatlakozás állított a közszféra elé, és amelyek megvalósítása még messze nem teljes.

A *forrástudatosság* területét érintve a takarékos gazdálkodás követelményének jobb érvényesítését tartom szükségesnek kiemelni az államháztartási gazdálkodás minden szférájában (A<sub>42</sub> kapcsolódási pont). A közszektor működésében lezajló mélyreható változások a centralizálható jövedelmek csökkenésével járt. A gazdasági alap nélküli „jóléti állam” paradoxona nem tartható fenn. Látni kell azonban, hogy *az állami feladatok magánszférába történő kiszervezése önmagában nem egyenlő az állami feladatvállalás szűkítésével, hanem az csak egy, nem feltétlenül olcsóbb, technikai megoldás.*

Lényegében a *környezettudatos* (A<sub>52</sub> kapcsolódási pont) cselekvési scenárióválasztás és a kormányzat kérdésköréről szóló írásom első része. Itt csak arra emlékeztetek, hogy a környezettudatosság együttműködési és harmonizálási képességet fejez ki, a realitásokból indul ki, és ennek segítségével *képes integrálni a célok, cselekvési technikák, képességek, források összességét mint a hatékony (versenyképes) cselekvés alapját.*

## NÉHÁNY ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLAT

A bevezető gondolatok egyrészt a Kiegyezés utáni évtizedek költségvetési vitáihoz, ahhoz a kérdéshez kapcsolódtak, hogy a jövőbe vezető hidaknál mennyire lehet a régi pillérekre támaszkodni. Másrészt a lehetséges cselekvési forogatókönyvek megalapozásához kapcsolódva néhány mondatot arra szántam, hogy a versenyképesség statisztikai szemléletű mutatói mellett jelezsem, a fejlődésnek vannak más indikátorai is.

Írásom zárásaként is e gondolatokhoz térnék vissza, és szeretnék megmaradni abban a körben, amelyben szakemberként dolgozhatok, hiszen a pénzügyi ellenőrzés tartalmi célja a közfinanszírozás biztonságának szolgálata, erősítése. Az ellenőrzés meggyőző arról, hogy ez a biztonság fennáll, illetve beavatkozást indukál, ha ennek hiányát vagy kockázatát tapasztalja. A vizsgálati



tapasztalatok, bár minden esetben a múlttól és a jelenről számolnak be, de a jövőről, a jövőnek szólnak. A forgatókönyv-választás szakmai-politikai előkészítése és különösen a kapcsolódó döntések és kormányzati lépések megtétele így – jogállásánál fogva – kívül esik egy számvevőszék hatáskörén. Az azonban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szervezet felelőssége, hogy a közvetlen vizsgálati tapasztalatok alapján, de azokon túlmenően mondja el, milyen következtetésekre jut, illetve milyen kockázatokat lát, hol tartja szükségét a korrekciónak, és ezúton adjon tanácsot, módszert a helyzetelemzéshez, a pályaválasztásra irányuló döntésekhez.

Egyetlen kérdést szeretnék befejezésül megemlíteni, mert úgy vélem, ennek jelzését indokolja a felvázolt elemzési módszer. Annak a szemléletnek, merev célrendszernek *a meghaladási szükségességét emelem ki, amely időhorizontokat, paramétereket kitűzve „utolérési és meghaladási” célokat fogalmaz meg. Ez a felfogás és az ehhez rendelt forgatókönyv-választás* ugyanis, miközben kísértetiesen emlékeztet a két világrendszer ötvenes, hatvanas évek direktíváira, napjainkban *az Európai Unió egészét tekintve – látjuk – bajban van.* Meggyőződésem, erre is gondolni kell, amikor a kormányzati ciklusokon átívelő koncepcióalkotásról beszélünk. Mindez

– úgy vélem – választ ad a bevezetőben vázolt gondolatok egyik kérdésfelvetésére. *Európában és itthon is úgy kell versenyképessé válni a világ más térségeivel, hogy önmagunk maradunk. Nincs is más lehetőségünk.*

A jelen körülmények között a politikai élet szereplőinek és a közintézményekben dolgozó szakembereknek különös a felelőssége, hiszen kell a szilárd, és nem csak az ötletek alátámasztására vállalkozó szakmai háttér. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ha az államot megtestesítő politikai és igazgatási szervezetrendszerben, az itt dolgozóknak van együttműködésre nyitott, jobbitó szándék, akkor a szabályozási problémák az átmeneti időszakban is mérsékelhetők és az adott keretek között is megkezdhető a felkészülés a továbblépésre. S itt, engedve a csábításnak, az akkor kormánypárti képviselő, Jókai Mór 125 évvel ezelőtt elhangzott, költségvetési tárgyú beszédéből idézek ismét: „...Politikai genieken nem hiszek, a finansz-geniekre gyanakszom; a nemzetgazdasági geniektől pedig rettegek. [...] *Annak, t. ház, a ki az adminisztráció regenerációját komolyan óhajtja, legalábbis számolnia kell az emberanyaggal, amelylyel rendelkezik; mert akár választás, akár kinevezés útján alapíttatik is meg a képviselő test, ennek a testnek magának kell egészségesnek lennie.*”<sup>56</sup>

## JEGYZETEK

- 1 „Tisza Kálmán beszéde az országgyűlés 1875. február 3-dikán tartott ülésében”. (Légrádi Testvérek, Budapest 1875. OSZK); Jókai Mór beszéde a költségvetési ügyben a képviselőház 1880. február 26-iki üléséből.” (Az ATHENEUM r. társ. Könyvnyomdája, 1880, Budapest); Láng Lajos: *A magyar és osztrák állambáztartás 1868-1877-ig* (Az M.T. Akadémia Könyvkiadó Hivatala, 1881, Budapest)
  - 2 A költségvetés a Kiegyezést követően másfél évtizedig erősen deficités volt. A „túlköltekezés” a nemzeti intézményrendszer kiépítésének beruházási és személyidologi terheiből származott.
  - 3 Chikán Attila: *A gazdaság globalizációja és a civilizációk különbsége*, (Magyar Tudomány, 2002/6). A hatékony piaci koordináció tereumának körülhatárolása esetenként további mérlegelést, „finomhangolást” igényelhet. Erre éppen az itt hivatkozott Krugman hívja fel a figyelmet egy nem rég napvilágot látott cikkében,
- amelyben az Egyesült Államok kormányzatának tehetlenségét bírálja a New Orleans-i tragédia kapcsán. Megítélése szerint ez esetben a bajok gyökere éppen abban keresendő, hogy a központi kormányzat olyan területeket is átengedett a piaci koordinációnak, ahol éppenséggel a kormányzatnak és nem a piacnak lett volna elsősorban koordinációs feladata. Lásd: *Killed By Contempt* (New York Times, Sept. 5, 2005)
  - 4 Lásd: Artner Annamária: *Nemzetgazdasági versenyképesség és tőkevonzás – Írország példája*, (Külgazdaság, 2004, 11. szám, 58. oldal)
  - 5 Ugyanott 59. oldal
  - 6 A versenyképesség kínálati, illetve keresleti megközelítésben egyaránt jellemezhető. A legkülönbözőbb, sokszor összetett, szintetikus mutatók, esetenként azokhoz kapcsolódó leírások és magyarázatok által „lefedett” területek lehetnek. Például a természeti-környezeti, geopolitikai erőforrások, a képzettségi, technikai és információ-

technológiai fejlettség, a gazdaság, a „verseny”-szféra teljesítménye, innovációs képessége, a bankrendszer ereje, az infrastruktúra színvonala vagy a közösségi ellátó rendszerek kiépítettsége, kapacitása, hatékonysága, kiterjedtsége. A versenyképesség erősítése EU-tagként a számunkra elengedhetetlen alkalmazkodás alfája és omegája, amely – közsímet – az uniós konvergenciakövetelmények szempontjából is elsőrendű fontosságú. Ebben az összefüggésben a számtalan mutató sorából kiemelésre érdemes a svájci Institute for Management Development intézetnek a World Competitiveness Yearbook-ban évente publikált értékelése, amely a gazdasági teljesítmény, a kormány működés hatékonysága, az üzleti környezet és az infrastruktúra fejlettségének mutatói alapján rangsorol, figyelmet fordítva a nominál- (infláció, államháztartási egyensúly, államadósság), valamint a reálkonvergencia (egy főre eső GDP, bérek, árak) összetevőire.

Ugyanakkor figyelmet érdemel az a felfogás is – ezt juttatja kifejezésre például Fazekas Károly a cikk tervezetere tette, 2005. szeptember 19-én kelt véleményében –, hogy a versenyképesség fogalmának implicit használatából annak nagyon kiterjesztő értelmezése következik, s meggondolandó a szűkebb értelmezés használata, előnyben részesítése. Ennek megfelelően a nemzetgazdaságokra, a társadalmi rendszerekre kiterjesztett versenyképesség fogalom helyett inkább lehetne használni a „fejlődési képesség” vagy a „fenntartható növekedésre való képesség” fogalmait.

- 7 Ilyenek: a történelmi, hagyománybeli adottságok, és ezáltal is determináltak, a szociális kohézió erőssége, az új iránti általános társadalmi befogadóképesség, „tűrőképesség”, alkalmazkodási és értékmegőrzési érzékenység, a politikai-kulturális és vezénylési hatékonyság/együttműködés (az intézményrendszer adta közigazgatási, kormányzati szakmai feltételek), valamint a globális verseny, a világgazdaság, a nemzetközi szervezetek működése, az integráció hatása.
- 8 „A politikust egyszerre mozgatja az általa vallott politikai filozófia és világnézet, az általa képviselt csoport vagy réteg érdeke, valamint saját hatalmi (és nem is egy esetben anyagi) érdeke. Ezért nem tekinthet közömbösen egyetlen születő állami rendszabályra vagy cselekményre sem. Megpróbál beavatkozni és befolyásolni az események menetét, akár hatalmon van, akár ellenzékben. Lásd: Kornai János: *Mit tanulhatnak a posztzocialista átalakulás útjára lépő országok az átmenet eddigi tapasztalataiból?* (Közgazdasági Szemle, 2004, 10. szám, 903. oldal)
- 9 Lásd: *Az állami szerepvállalás újragondolása a New Public Management koncepciója alapján* (Összegző tanulmány, vezetői összefoglaló – kézirat, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2005, 2. oldal)
- 10 Matolcsy György: *Amerikai birodalom* (Válasz Könyvkiadó, Budapest, 2004, 198. oldal)
- 11 E problémákkal foglalkozik a szerző *Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében* című publikációjának 8.1. fejezete. A 2003-ban kiadott könyvben foglalt gondolat

tokat részben követem, részben kiegészítem újabakkal, illetve a magam véleményét – reményeimem – vetem össze a korábban írtakkal. (Perfekt, 2003)

- 12 Az utóbbi körülírás Heller Ágnes-től származik, lásd: *Mi a modernitás?* (Mindentudás Egyeteme, IV. kötet, Kossuth Kiadó, Budapest, 2005), míg a másik Kornai János felfogásának felel meg. „A „nagy” rendszereket három fő karakterisztikum különbözteti meg egymástól: 1. a politikai struktúra és a hozzá kapcsolódó uralkodó politikai ideológia, 2. a tulajdonviszonyok és 3. a koordinációs mechanizmusok (a piaci koordináció, a bürokratikus koordináció és más mechanizmusok relatív térfoglalása). A sorszámozás nem önkényes, hanem e három fő összetevő determináló szerepének rangsorára utal. Ha ez a három karakterisztikum adva van, akkor ez meghatározza a rendszer többi, ugyancsak fontos vonását is: a viselkedési szabályosságokat, a piac tartós erőviszonyait és így tovább.” Kornai arra is rámutat, hogy „Sokféle kapitalizmus van. Az egyikben jelentősebb, a másikban kevésbé jelentős szerep hárul az államra; az egyikben nagyobb, a másikban kisebb a hatalom, a jogok, a vagyon és a jövedelem elosztásának egyenlőtlensége; az egyikben erősebb, a másikban gyengébb az ösztönzés a technikai fejlődésre, és így tovább. Nem az az igazi vitakérdés, végbement-e a rendszerváltás, hanem az, hogy az új rendszer melyik fajta konkrét megtestesülése irányába mozdulnak el az átalakulási folyamatok. Ehhez kapcsolódik a normatív kérdés: milyen irány felé szeretnénk elmozdulni. S itt már eljutottunk az értékítéletekhez.” Lásd: Kornai János: *A gondolat erejével – Rendhagyó önéletrajz* (Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 388., illetve 390. oldal)
- 13 Az értékválasztás felfogható a gazdaságpolitikai döntések egyik dimenziójának, ahol a választás nem optimalizáció, hatékonysági rangsoroláson alapul, szemben a gazdaságpolitikai mozgástér meghatározásaival (erőforrás-allokáció, makroszintű kereslet, szabályozás) Lásd: Antal László: *A 90-es gazdaságpolitikája*, in: *Fejezetek a gazdaságpolitikából*, szerk.: Veress József (Aula Kiadó, Budapest, 2004, 183., illetve 185. oldal)
- 14 A népesség korfájának kedvezőtlen alakulása nem csupán Magyarország, hanem az EU szinte valamennyi tagállama, valamint számos fejlett OECD-ország komoly s egyre növekvő problémája. Az igazi probléma mindenütt elsősorban nem a lélekszám csökkenése, hanem a népesség elöregedése. A következmények pedig nemcsak az innovációs esélyekben, munkaerő-piaci gondokban, az aktív és az inaktív csoportok arányában és más ebbe a körbe sorolható hatásokban jelennek meg, hanem a politikai döntéshozatali mechanizmusban is. Az időskorúak szavazataira számítani kívánó politikai erőknek értékválasztásukban erre is kell gondolniuk.
- 15 Henri Lapage, Institute Euro 92: *Un Scenarario Socio-Economique Liberal a l'Horizon du 21-ème Siècle* (OECD Forum for the Future, 1996. december)
- 16 Lásd részletesebben: Báger Gusztáv: *Három lehetséges gazdaságpolitikai válasz a globalizáció kihívásaira*. (Habilitációs értekezés, Budapest, 2000)

- 17 Fontos, hogy a szolgáltatások hatékonysága kompenzálja az ellátórendszer szűkítését; a közsférából elbocsátottak ne legyenek munkanélküliek, a felpörgő realgazdaságban el tudjanak helyezkedni és ne személyes létük, családjuk kivezető alternatíva nélküli tönkretelét lássák a vezetési-irányítási-igazgatási struktúra átalakításában.
- 18 Robert C. Lawrence, John F. Kennedy: School of Governance, Harvard University: *Current Economic Policies – Social Implications over the Long Term*. (OECD Forum for the Future, 1996. December)
- 19 Szamuely László úgy fogalmaz, hogy „Az egyszerűség kedvéért „jólétinek” nevezhető szektor a posztindusztriális gazdaság egyik legnagyobb munkáltatója [...] és [...] a túlnyomórészt állam által finanszírozott „jóléti szektornak” konjunktúrastabilizáló szerepe van, ugyanis tevékenysége csak áttételesen és jóval gyengébb fokban függ a piaci erők játéktól. Megjelenésével tulajdonképpen a beépített stabilizátor született meg, amelyet Keynes javasolt a múlt század harmincas éveinek „nagy válsága” idején. Sz az elmúlt negyedszázad recesszióinak enyhéségét a fejlett ipari országokban nem utolsó sorban e „jóléti szektor” működésének köszönhetik.” Lásd: Szamuely László: *A „haldokló” jóléti állam az 1990-es években* (Közgazdasági Szemle, 2004, 51. évfolyam 10. szám, 948., illetve 967–969. oldal)
- 20 Dennis J. Snower által tett javaslatok közül az alternatív stratégiák kidolgozásához hasznos építő elemek lehetnek a következők: támogatói számlák bevezetése, amelyekhez az alacsonyabb jövedelmi kategóriákban a kormány is hozzátesz; kedvezményátruházási program a regionális munkanélküliség oldása érdekében. Lásd: Dennis J. Snower. University of London: *Challenges to Social Cohesion and Approaches to Policy Reform*. OECD Forum for the Future, (1996. December). Clam Offe úgy látja, hogy az úgynevezett társadalmi szerződés központi szerepe sokat veszített a szervezeti jelentőségéből termelő és elosztó erőként egyaránt. Kettős normarendszer: a „balos” kereslet- és a „jobbos” kínálatmenedzselés működik. Clam Offe, Humboldt Egyetem, Berlin: *Toward a New Equilibrium of Citizens’ Rights and Economic Resources?* (OECD, Paris, 1996. December)
- 21 Az ÁSZ FEMI-tanulmánya szerint: „valamely ország növekedési és innovációs kapacitása nemcsak a kutatás-fejlesztési szektor, a „tudásipar” kínálatától függ, hanem attól a képességétől is, ahogyan a tudásipar eredményeit és az új technológiai eljárásokat felszívni, alkalmazni és elterjeszteni képes, továbbá a tudásiparral szemben támasztott követelmények intenzitásától. Egy, a gazdasági felzárkózás periódusában lévő ország számára a tudás elterjesztésére szolgáló mechanizmus és intézményrendszer, valamint a felszívó kapacitás növekedése kulcsfontosságú abban a termelékenység versenyben, amely világrészek, régiók és országok között folyik.” Báger Gusztáv–Goldperger István–Varga György: *Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon*, szerk.: Báger Gusztáv (ÁSZ FEMI, 2005)
- 22 Mint a szomszédos Ausztriában történt, mindez felveti az alkotmány újrafogalmazásának szükségességét. A koncepció kidolgozásának összefogására a számvevőszék elnökét kérték fel, hivatali idejének lejártát követően (2004) e tevékenység irányítása lett a fő feladata. A cél egy *finanszírozható* alkotmány létrehozása volt. A Magyarországon is ismert koncepciót ez év elején nyújtotta be.
- 23 A rendszerváltó országokban a szociális biztonság paternalista állam adományainak erodációja azért okozott különösen fájdalmas társadalmi kiábrándulást, mivel a nyugati, a modern értelemben vett magas szintű jóléti ellátás térségünk egyetlen országában sem létezett (így ebből nem volt és nincs is mit engedni), ellenkezőleg, a társadalom éppen a gazdasági rendszerváltástól remélte (reméli) a szociális piacgazdaság kiépülését. Báger G.–Kovács Á.: *Privatisation in Hungary* (ÁSZ FEMI, 2004)
- 24 Igen érdekes összehasonlításokat tesz Szamuely László. A már hivatkozott tanulmányában. Kimutatja, hogy az oktatási, egészségügyi és más kiadások GDP-arányos mértéke a fejlett világban inkább növekvő trendet mutat, és általában a GDP több mint 30 százalékát teszi ki. Bemutatja, hogy az OECD-statisztikák szerint a jóléti állam leépülése sem az utóbbi húsz, sem az előbbi tíz évben nem következett be. A statisztikák mellett a többségi társadalmi attitűdök is ezt mutatják. A szerző szerint a jóléti állam szerepe az előttünk álló évtizedben növekedni fog, részben demográfiai okokból, amelyek fokozzák az egészségügyi és szociális gondozási terheket, részben pedig azért, mert a tudás az egyik legfontosabb termelési tényezővé válik és ez növeli az állam szerepét az oktatásban, képzésben. Lásd: Szamuely László: *A „haldokló” jóléti állam az 1990-es években* (Közgazdasági Szemle, 2004, 51. évf. 10. szám, 967–969. oldal)
- 25 Az Európai Tanács 2000-ben elindította az úgynevezett liszaboni folyamatot, amelynek stratégiai célja, hogy az unió 2010-re a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljék. A Tanács 2002-ben azzal konkretizálta a cél eléréséhez vezető utat, hogy az unió átlagos GDP-arányos K+F-ráfordítása érje el a 3 százalékot úgy, hogy a ráfordítások kétharmada az üzleti szférából származzék. Az EU Bizottsága 2005 februárjában úgy értékelte az immár öt évre visszatekintő folyamatot, hogy „Európának ismétetlen összpontosítania kell erőit ahhoz, hogy feltöltse lanyguló teljesítményű gazdasági motorját.” J. M. Barroso nyilatkozata (Financial Times, 2005. február 18.)
- 26 Mészáros Tamásnak a cikk tervezetére tett 2005. szeptember 13-án kelt véleménye alapján.
- 27 Például ideológiai, politikai meggyőződés és/vagy kényszerpályát jelentő retorikai attitűd, vagy akár életkori-tapasztalati kiindulású beállítottság.
- 28 Például a személyes és csoportkapcsolat a gazdaság és/vagy az állami, tudományos élet, a civil szféra mely szereplőjéhez kötődik kül- és belföldön, milyen a viszony az ellenzéki szereplőkkel.

- 29 Szentés Tamás: *A nemzeti fejlődés problematikája a felgyorsult globalizáció és a regionális integrációk korában* (Fejlesztés és Finanszírozás, 2005, 2. szám, 31. oldal)
- 30 Mindez összefügg azzal is, hogy mind jelentősebb vállalkozói réteg alapozza vállalkozását arra, hogy politikai érdekvédelemmel rendelkező vállalkozásokkal, kapcsolatokkal rendelkezve az állami, önkormányzati megrendelések piacán érvényesüljön. Egzisztálásához elvárja a piacbővítést, annak kockázatát idézve elő, hogy politikai nyomásgyakorlással, kapcsolati tőkéjével élvezetesen megszerezze modulálja a társadalmi ellátórendszerek működtetéséhez kapcsolódó piaci mozgásokat, közkiadásokat. Érdemes e kérdésekre is gondolni a közalkalmazottak számára kapcsolatos vitában, vagy annak megítélésében, hogy milyen méretű, székhelyű vállalkozások kapnak megrendeléseket, és milyen e területeken a profitráta az üzleti szféra más területeivel összehasonlítva stb.
- 31 Ugyanott, mint a hivatkozott levél.
- 32 Hetényi István: *Államháztartási folyamatok a kilencvenes évek elején* (Közgazdasági Szemle, 1994, 5. szám); Bod Péter Ákos: *A magyar rendszerváltozás színeváltozásai: Baráti vita a jelenről és a jövőről* (Valóság, 1997, 40. évf. 6. szám); Kádár Béla: *Hogyan is állunk Magyarországon? Ciklusváltás előtt* (Figyelő, 1997, 41. évf. 29. szám) Csaba László: *Ellenpontok – a magyar és az orosz rendszerváltozás egy évtizede* (Külpolitika, 2000, 6. évf. 1–2. szám); Akar László: *Gondolatok a költségvetés helyzetéről* (Bank & Tőzsde, 2002, 10. évf. 16. szám)
- 33 Lásd: *Pénzügyi Csúcsalálkozó. Tízéves a Bokros-csomag, Surányi György előadásának írásos változata* (Bank & Tőzsde melléklet, 2005, 3–4. szám)
- 34 Az úgynevezett elektronikai forradalomra, az USA-ban az úgynevezett új gazdaságra építő, a gazdasági növekedési esélyeket igen nagyra értékelő elképzelérendszer.
- 35 Kísérlet történt arra, hogy csökkentsék a foglalkoztatást terhelő adókat, járulékokat (serkentendő a foglalkoztatást és az aktivitási rátát), másfelől az időskorúak és nyugdíjszerű ellátásokra szoruló népesség helyzetét javító kiadásokat növelni. E kettő pedig csakis a hatékonyság és termelékenység jelentős növelése mellett volna lehetséges a gazdaság és az államháztartás egyensúlyának tartós megbontása nélkül.
- 36 Az elemzők szerint például a 2002-ben és 2003-ban megvalósult bérintézkedések társadalmi-gazdasági hatása meglehetősen szerény volt, s ez részben az ütemezésnek és a teljesítmény-követelmény mellőzésének volt tulajdonítható.
- 37 Bokros Lajos: *130 pont: Vázlat a Magyarország európai felzárkózásához nélkülözhetetlen gazdaságpolitikai fordulatról és szerkezeti reformokról*, (Élet és Irodalom, 2003, 47. évf. 51–52. szám, melléklet)
- 38 E tartalmi jegyekkel rendelkező forgatókönyv szempontjából azonban nemcsak a rendszerváltó országok, hanem az Európai Unió helyzete is sajátos, hiszen történelmileg, a békés egymás mellett élés körülményei között itt alakult ki a neki megfelelő modell a „szociális piacgazdaság”, illetve a „jóléti állam” elnevezésekkel. Ezek finanszírozása azonban újabbban még a legfejlettebb európai országokban is megkérdőjeleződik, ha csak nem sikerül versenyképesebb, tudásalapú gazdasággal, nagyobb foglalkoztatással gyorsabb gazdasági növekedést elérni a szociális kohézió és a környezetvédelem céljaira. Mint ismeretes, ennek a jegyében indult meg és folyik a lisszaboni folyamat, illetve a Partnerség a Növekedésért és Foglalkoztatásért cselekvési program megvalósítása.
- 39 Lásd: Szigeti Péter: *Globalizáció és nemzetállami kormányzás* (Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ, Stratégiai Füzetek 13. szám, Budapest, 2003, 74. oldal)
- 40 Terták Elemérnek, az EU Bizottság igazgatójának a cikk kéziratára tett írásbeli észrevétele (levél, 2005. szeptember 8.).
- 41 Springer-Verlag, *Challenging Neighbours: Rethinking German and Dutch economic institutions*, (Central Planning Bureau, 1997)
- 42 Mindennek megvalósításában fontos szerepet játszik az állami (pénzügyi) ellenőrzés, különösen Közép- és Kelet-Európában, ahol a meglévő jogszabályoknak történő érvényesítés meglehetősen gyenge lábakon áll. Ezért indokolt, hogy ezt a funkciót ne csak a kormányzati irányításon belül, hanem – az irányítás mellett, azzal szoros kapcsolatot tartó – önálló mechanizmusként is értelmezzük.
- 43 Azáltal, hogy segítik a szabályok önfenntartó folyamatát, fontos szerepet játszanak a gazdasági tranzakciók megkönnyítésében. A kölcsönös megértésen és jóakaraton alapuló önfenntartó folyamat igen fontos – gyakran alacsonyabb költségekben is kifejezésre jutó – minőségi tényező. A közös értékek és normák tovább erősítik az államon keresztül a harmadik partnerbe, a civil társadalomba helyezett bizalmat is, melynek tagjai együttműködésen keresztül keresnek választ a közösségi döntéssel megoldható problémákra.
- 44 Ez olyan összefüggésben hat gazdaságunkra, hogy noha a kis- és közepes vállalkozások gazdasági erejéhez hosszú ideig nem csekély illúzió fűződött, ezzel szemben az elmúlt három évben folytatódott a magyar gazdaság úgynevezett duális szerkezetének szétnyílása, tehát a nagyok erősebbek lettek, a kis és közepes vállalkozások piaci súlya pedig zsugorodott. Lásd: Bod Péter Ákos: *Ha az állam költséges* (Bank & Tőzsde, 2005, 3–4. szám melléklete)
- 45 E modellt alkalmazzuk az ÁSZ középtávú fejlesztési stratégiájának kidolgozása során, a kormányzati irányítástól független, önálló változást generáló tényezőként tekintve a szervezetet.
- 46 A közigazgatási feladatokról három nagy tényező határozza meg, amelyeket – Bibó Istvánt követve – némileg szimbolikusan a következő kifejezésekkel jelölhetünk meg: *a Hatalom, a Hivatal és az Élet*. Ezek alatt nem is annyira társadalmi szervezeteket vagy csoportokat kell



- érteni, mint inkább különböző magatartásmódokat. A hatalmi felfogás számára a közigazgatás csupán annak céljait szolgáló eszköz. A szakmai szervezettrendszerben élők gondolkodása számára a közigazgatás mindenekelőtt szakma. Az élet pedig a maga világát akarja, a maga önmegvalósításának feltételét, keretét látja a közigazgatásban. (Bibó István összegyűjtött munkái; *Kézirattöredék „A magyar Közigazgatásról”*, 1946, Európai Protestáns Szabadegyetem, Bern, 1981)
- 47 A kormányzati, de a helyi politikát jelentő önkormányzati területeken sem húzható merev cezúra, hogy ki a közigazgatási (csúcs)alkalmazottként, bérből, fizetésből élő menedzser, és ki az, aki üzletemberként közfunkciót is vállal. Mondván: jobban és hatékonyabban működik a kormányzás, ha a menedzselést nem közvetítők, karrierburokraták, „megélhetési politikusok” látják el, hanem azok, akik saját erejükből azzá lettek, akik. Ha pedig a politikai váltógazdaságnak – ez is világjelenség – kialakult csapatai nem megfelelően veszik figyelembe a gazdaság meghatározó szereplőinek érdekviszonyait, akkor azok akár „harmadik” erőként, előbb utóbb megjelennek politikai szintéren is.
- 48 A pénzügyi ellenőrzés ma már nemcsak a költségvetési intézményrendszer működésének „beépített stabilizátora”, hanem újabban a közszféra és az általa generált üzleti kapcsolatokkal (is) érintett magánvállalkozások szabályszerű és hatékony együttműködésének is záloga. Nem egyoldalú és túlzó, ha ezen intézményekről azt állítjuk, hogy ha megfelelő a működésük, akkor ezek az államszervezet sajátos garanciális, biztonsági elemei.
- 49 Az államháztartás elszámoltathatósága azt jelenti, hogy lehetséges azonosítani és elszámoltatni a közszereplőket tetteikért; az átláthatóság pedig azt, hogy megbízható, releváns és időszerű, a kormány tevékenységével kapcsolatos információk a közvélemény számára elérhetők. Az átláthatóság lehetővé teszi, hogy az érdekeltek – az adófizető polgárok, vállalkozók – átlássák a kormány feladatait és felépítését, politikai szándékait és pénzügyi-gazdasági vállalásait. Ez az egyik feltétele, hogy a felelősök döntéseikért és cselekedeteikért elszámoltathatók és felelősségre vonhatóak legyenek. Az elszámoltathatóság fogalmán belül általában vertikális és horizontális elszámoltathatóságot különböztetnek meg. Az úgynevezett vertikális elszámoltathatóság a kormány piramisszerű felépítésére utal és tulajdonképpen a felsőbb szintek által az alsóbb szinteken végzett (belső) elszámoltatást jelenti. Az úgynevezett horizontális elszámoltathatóság a kormány és a törvényhozás, illetve a közvélemény (társadalom) viszonyára utal.
- 50 *Revised Draft Manual on Fiscal Transparency*, (IMF, Washington D.C., 1999)
- 51 Ez azt jelenti, hogy szükséges lenne egyértelműen, például hivatalos értesítőben látni az EU beszámoltatási jogait és kötelezettségeit, és ugyanez merül fel a nemzeti, a regionális és a helyi szinteken is. A nizzai csúcserkeztet támogatta az úgynevezett kompetenciák katalógusának az átláthatóságot is elősegítő megfogalmazását és közzétételét. Lásd: Miszlivetz Ferenc: *Új szuverén születik – az európai konstrukció* (Savaria University, Szombathely, 2005, 67. oldal)
- 52 Ez rokon vonásokat mutat azzal a felfogással, hogy az átfogó pénzügyi terveken alapuló, tervezett piacgazdaság nem utópia, hanem már nem is olyan távoli realitás. Lásd: Antal László: *Fenntartható-e a fenntartható növekedés* (Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2004, 397. oldal)
- 53 A már hivatkozott New Public Management koncepciója szerint minden közigazgatási, ellátási feladatot és funkciót alá kell vetni az úgynevezett „prior option”-tesztnek, amely kérdéseinek lényege, hogy szükséges van-e az adott feladatra, ha igen, ki vállalja érte a felelősséget, s ki látja el azt, és milyen szervezeti rendben. Megjegyzem, korábban a költségvetési rendszer megújításával foglalkozó *Csillag István* is hasonló kérdéseket tett fel, aligha véletlen, hogy ugyanezt veti fel a Magyar Európai Üzleti Tanács is a 2005. évi jelentésében. Lásd: Csillag István: *Költségvetési összhangzattan és költségvetési üzemgazdaságtan* (Pénzügykutató Rt., Budapest, 2001, 25. oldal), illetve Lásd: *Út az Euróához* (MEÜT kiadvány, Budapest 2005, 41. oldal)
- 54 A kérdés jelentőségét, sokoldalúságát, s egyben a kapcsolódó viták „hagyományait” is érzékelteti egy több évtizeddel korábban megjelent tanulmánykötet. Ebben a szerzők (*Ehrlich Éva és Révész Gábor*) a magyar kormánynak címzett ajánlásaik sorában külön is indokoltan tartják, hogy „az alkotmány és annak nyomán törvény rögzítse [...] az állam, illetve az egyes állami szakszervek feladatait a makrogazdaság befolyásolásának és egyensúlya biztosításának, az infrastruktúra általános fejlesztése területén...” Lásd: Ehrlich Éva – Révész Gábor – Tamási Péter: *Kelet-Közép-Európa: honnan hová?* (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994, 159. oldal)
- 55 Magyarország nincs egyedül abban, hogy sem a törvényekben, sem az államháztartás működésére vonatkozó egyéb joganyagban nincs részletesen meghatározva, mit jelent az állami feladat. Mottól meddig tart annak határa, s az állami finanszírozás miért éppen az adott feladatokra és ellátásokra, illetve miért az adott mértékben terjed ki. Számos olyan kiválóan működő állam van (Egyesült Királyság, Izrael), ahol tételes szabályok nélkül is jól működik az államszervezet, hiszen évszázadok demokratikus szokásjoga csiszolta vagy a lét szükségyszerűsége vezényli azt. Nálunk azonban még más a helyzet, német-osztrák mintákat követve épült ki az 1867-es Kiegyezés után az államszervezet. E változás abban az értelemben is korszakhatár lenne, hogy megszűnne az a költségvetési berkekben jogos cinizmussal hangoztatott, kényszerű tervezési kiindulás, amely szerint itt elég csak a döntés a döntés „csinál” pénzt: vagyis állami feladat az, amelyet 50%+1 szavazattal az Országgyűlés annak minősít!
- 56 *Jókai Mór beszéde a költségvetési ügyben képviselőház 1880. február 26-iki üléséből.* (Az ATHENEUM r. társ. Könyvnyomdája, 1880, Budapest, 20., illetve 25. oldal)

Balázs Péter

## *Az Európai Unió jövőképe*

Az Európai Unió vonzerejének része a biztató jövő képzete: aki bent van, nemcsak azt tudja, kikhez és milyen értékrendhez tartozik, hanem azt is, merre tart. A kívülállók legalább is így gondolják. Ám lényeges különbség van aközött, hogy milyennek látja az uniót az, aki kintről befelé igyekszik és az, aki már tag. Ezen a szemléletváltáson Magyarország – a többi új tagállammal együtt – frissen esett át. 2004 májusa óta az Európai Unió alapvetően más szerepet játszik az életünkben, mint annak előtte. Ez a fordulat azonban sem a széles közvéleményben, sem pedig a politikusok körében nem tudatosult. Az unió még mindig külön entitásként jelenik meg: ad vagy nem, engedélyez vagy elutasít, tilt vagy támogat stb. Ritkán hallani, hogy az Európai Unió „mi” vagyunk, illetve mi – elsősorban a kormányzat – cselekvő részesei vagyunk az uniós döntéseknek. Egy találó megállapítás szerint, amely változatlanul érvényes, „a magyar politikai elit számára az Európai Unió a Hold túlsó felén van”<sup>1</sup>. Márpedig tagként létfontosságú érdekeink fűződnek ahhoz, hogy merre is tart az unió. Ez a kérdés az alkotmányos válsággal fenyegető 2005. május 29-ei franciaországi népszavazás nyomán komolyan foglalkoztatja Európát.

### AZ UNIÓ JÖVŐKÉPÉNEK ELEMEI

A kezdet kezdetén a nyugat-európai integráció határozott jövőképpel rendelkezett: az egységes Európa megteremtésének távlati célját tűzte zászlajára. Az európai egyesülés gondolata, illetve annak legújabb változata egyébként bizonyíthatóan háborús termék. A német–francia – és nyomában a többi nemzet közötti – „történelmi megbékélés” vágya azokba a politikai folyamatokba ágyazódik be, amelyek az európai hatalmak által a világméretű befolyási övezetekért vívott két konfliktus nyomán bontakoztak ki. Ebben a kontextusban fogalmazódott meg és indult

lendületes fejlődésnek Nyugat-Európában a szuverén államok önkéntes egyesülése, az integráció. Ez a folyamat történelmi párhuzamba állítható a két, európai kulturális és politikai gyökerű, de rajta kívül fekvő világhatalom, az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió kiemelkedésével és terjeszkedésével. Expanziójuk fél évszázadon át megszabta a világ sorsát. Ők hozták létre egyebek között a „világkormány” újabb kísérletét, az Egyesült Nemzetek Szervezetét, amely hatvan év után reménytelenül küszködik a rá háruló feladatokkal. Az ENSZ jelenlegi krónikus válságának egyik fő oka az, hogy ugyanebben az időben felgyorsult és beteljesült a volt gyarmatok önállósodása, legalább is nemzetközi közjogi értelemben. Jelenleg már 191 állam – számszerűen túlnyomórészt a fejlődő világból – keresi érdekeinek védelmét és érvényesítését a világszervezetenél, ám ennek csúcsain változatlanul a második világháború győztesei trónolnak, lehetetlenné téve a valódi erőviszonyoknak és kihívásoknak megfelelő világvezetés felállítását. Ezeknek a politikai történeteknek a háttérében hatalmas erővel terjedt a világ egységes piaccá és gazdasági térséggé válása, az úgynevezett globalizáció. Mindez fokozatosan átrendezte a célok, eszközök, szervezetek és erőviszonyok világméretű rendszerét, amely az európai egyesítési és egységesítési projekt számára is új körülményeket teremtett.

Úgy tűnt, hogy a szaporodó globális kihívásokra leginkább Európa nyugati fele találta meg az alkalmas választ: a határokon átívelő, szoros kormányzati együttműködést és közös cselekvést. Ezt a nézetet erősítette az integráció számos sikere, a közös piac és egyes közös politikák megteremtésétől egészen a közös pénzig. Úgy szintén az Európai Unió modelljét dicséri az a hallatlan vonzerő, amelyet környezetére gyakorol, és amely évtizedek óta szinte minden közelebbi szomszédját arra indítja, hogy tervei között fő helyen szerepeljen az unióhoz való



csatlakozás. Ez utóbbi tendencia 1990 után fel erősödött, mivel a szovjet összeomlás következtében megszűnt Európa politikai kettéosztottsága, és valódi lehetőséggé vált az alapszerződésekben következetesen ismételt tétel: „minden európai állam” csatlakozása az unióhoz.

Saját sikerein felbátorodva az Európai Unió a múlt század utolsó évtizedében lendületes kettős expanzióba kezdett. Egyrészt folytatta a mindaddig bevált „mélyítést”: az integráció intenzitásának fokozását és kiterjesztését újabb kormányzati területekre. Az ezredfordulóra eredményesen változott valóra az 1991-ben programba állított közös pénzt az unió tizenkét tagállamában, és ezen felbuzdulva nyomban kihirdette önmagát a világméretű versenyképességi verseny közeli győztesének.<sup>2</sup> Másrészt újabb merész lépéseket tett a bővítés irányába is: 1998-ban egyszerre tizenkét országgal kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat.<sup>3</sup> Röviddel ezután, 1999 végén tagjelöltté nyilvánította Törökországot, amely tizenkét évvel korábban, 1987-ben kérte a felvételét. 2003 júniusában pedig tagságot ígért a Nyugat-Balkán összes államának.<sup>4</sup> Ezek a lépések két irányban már körvonalazták a XXI. század első felének integrációs jövőképét. Először: kissé homályosan, sőt növekvő bizonytalansággal szóltak az integráció további belső fejlődéséről. A gazdaság területén ugyanis a „mélyítés” közel jár a reálisan megvalósítható integráció határaihoz, a politikai – belbiztonsági, védelmi és külpolitikai – területek integrálása viszont a tagállamok ellenállásába ütközik. Mindez növekvő taglétszámmal egyre nehezebben haladhat előre, mert mind szélesebb skálán szóródik az országok pozíciója az integrációs készségek és képességek szempontjából. Másodszor: az unió lépései nagyon is konkrétan jelezték a szervezet táguló méreteit, a fenti felsorolásból ugyanis egyértelműen kibontakoznak egy harminchárom tagú unió kontúrjai. Mindeközben előrehaladt és 2002 tavaszától szervezeti formát öltött egy harmadik lényeges funkció, nevezetesen az unió kormányzásának megújítási szándéka. Egy e tárgyú, igen alapos „fehér könyv” kiadása után előbb az Európai Konvent, majd azt követően egy kormányközi konferencia foglalkozott egy alkotmánykezdemény, illetve egy vegyes műfajú „alkotmányos szerződés” szövegének kialakításával.

A mélyítés, bővítés és kormányzás hármas feladatának konzisztens és koncepciózus megoldása körvonalazhatta volna a XXI. század európai integrációs konfigurációjának lényeges vonásait, vagyis az Európai Unió jövőképét. Azonban a franciaországi népszavazás, majd három nappal később, 2005. június 1-jén a hollandiai referendum úgyszintén negatív végeredménye hideg zuhanyként zúdult az integráció álmodozó politikai híveinek és a jól fizetett állásaiban elkényelmesedett tisztviselőinek nyakába. Az alkotmány körüli vita rávilágított arra, hogy a „mélyítés” tervei bizonytalanok, a bővítés víziója túlzásokkal terhes, az egész konstrukció kormányozhatósága pedig több mint kétséges. Márpedig az új tagállamok egyetlen reménye egy sikeres és működőképes európai integrációs konstrukció. Mit lehet tenni ezek után az alkotmány és egyáltalán az unió megmentéséért?

## AZ ALKOTMÁNYOZÁS IDŐSZERŰSÉGE

Az alkotmányozás, mint politikai cselekvés, lényegénél fogva egy közösség életének jelentős fordulópontjaihoz kapcsolódik. Kétségkívül ilyen esemény volt a nyugat-európai integráció elhatározása és jogi alapzatának kidolgozása az 1950-es években. Az unió „alkotmányát” mindaddig az alapszerződések képezték: a közösség együttes akaratát tükrözve megfogalmazták a közös cselekvés céljait, eszköztudatát és terjedelmét, megszabták a szükséges hatásköröket, kialakították az integrációs szerveket és működésük rendjét. Az alapszerződések folyamatosan változtak és bővültek, ez a mind kuszább, „folt hátán folt” szerű jogi konstrukció érlelte meg a rövid és tartós alapszerződés, egy „európai alkotmány” igényét. Úgy tűnt, hogy az integráció hosszú fejlődése, soklépcsős „mélyülése” kellő tartalmat képez és politikai alapot nyújt egy jogi „zárókó” felhelyezéséhez. *Valéry Giscard d'Estaing*, az Európai Konvent elnöke visszatérően ismételte, hogy az alkotmányos szerződés a következő ötven esztendőre rakja le az unió alapjait. Kérdés, itt volt-e az ideje az alkotmányozásnak? A nyugat-európai integráció addigi haladása és felépítése tekintetében minden valószínűség

szerint igen. Az egyesülési folyamat ugyanis magába foglalja a három legnagyobb államot, a Német Szövetségi Köztársaságot, Franciaországot és az Egyesült Királyságot. Nyugat-Európában már csak az nem tagja az uniónak, aki valamilyen okból kifejezetten nem akarta ezt a lépést megtenni.<sup>5</sup> Az általában szorgalmazott és támogatott gazdasági integráció területén az élcsapat elérte a reálisan elképzelhető legmagasabb szintet, a közös pénz létrehozását. Ez a fokozat súrolja a nemzeti szuverenitás kényes határait, mivel a közös valuta fenntartása okán az unió beleszólást igényel a költségvetési politikába. Rajta túl már olyan kormányzati területek fekszenek, amelyek egyesítése fájdalmasan belemenyül a kormányok politikai eszközrendszerébe. Ilyen mindenekelőtt az adópolitika, amely keményen ellenáll a harmonizálási kísérleteknek. Úgyszintén az egyesíthető hatáskörök periferiáján helyezkedik el a belső biztonsággal kapcsolatos kormányzati tevékenység. Bármennyire kívánatos és ésszerű lenne például a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem integrációs szintű megszervezése, a tagállamok titkosszolgálati féltékenyen őrzik szuverenitásukat és információikat. Végül a külpolitikai érdekek is elég egyértelműen a nemzeti közösségek és identitások szintjén fogalmazhatók meg, és az uniós cselekvést a tagállamok csupán kiegészítő keretként kívánják olykor-olykor használni. Megállapítható tehát, hogy az Európai Unió félévszázados fejlődés után a XX. század végére olyan állapotba jutott, amely mind a bővítés, mind az integráció mélysége tekintetében betetőzhetőnek tűnt egy tartósnak szánt új alapszerződéssel, ha úgy tetszik, egyfajta államokat egyesítő alkotmánnyal. Ez a megállapítás lényegében az 1993-ban életbe lépett Európai Uniói Szerződés által tükrözött integrációs fokozatra és az 1995-re kialakult, tizenötös tagállami körre vonatkozik. Az alkotmányos szerződés koncepciója és tartalmi újításai ennek a fejlődésnek a meghosszabbításában fekszenek, azt csiszolják és tökéletesítik, de új, a jövő kihívásainak is megfelelő modellt nem jeleznek.

Az alkotmányozás indokolt és időszerű lehet egy folyamat betetőzésekor. Ha csupán a második világháború utáni nyugat-európai folyamatot

szemléljük, erre utaló jeleket fel is lehet fedezni. Ám a szépen felépített tervet keresztezte az újabb bővítés és nyomában a további csatlakozási igények hatalmas erejű hulláma. Az Európai Unió vezetői természetesen nem hagyták figyelmen kívül a közelgő eseményt, és a leendő tagok és tagjelöltek kivétel nélkül meghívást kaptak az Európai Konventbe. A konvent kezdetén, 2002 tavaszán már látható volt, hogy a csatlakozásról tárgyaló tizenkét állam közül először tizenfognak egyszerre belépni. Rajtuk kívül megkapta a meghívást a tárgyalásokon lassabban haladó Románia és Bulgária, valamint a tagjelöltté nyilvánított Törökország. Ilyen formán az alkotmányozási folyamatban a tizenöt EU-tagországon kívül további tizenhárom európai állam képviselői vettek részt, gyakorlatilag azonos jogokkal és esélyekkel.<sup>6</sup> Ugyanebben az összetételben ülésezett a konventet követő kormányközi konferencia és fogadta el – némi módosítással – az alkotmányos szerződés ratifikációra szánt szövegtervezetét.

Formailag tehát az alkotmánytervezet huszonnyolc ország közös művének tekinthető. A valóságban mégsem az, mégpedig több okból. Először is, az új jövevények semmilyen tapasztalattal nem rendelkeztek az unió belső életére vonatkozólag. Habár a tagjelöltek részéről jó pár kitűnő integrációs szakember jelent meg a konventen, és kormányaik mind az előkészítés, mind pedig a kormányközi jóváhagyás során hozzáértő háttérre támaszkodhattak, az unió működésének gondjai számukra nem képeztek élő, valódi problémát. A tagjelöltek egy része a gyakorlatban megfigyelőként szemlélte az eseményeket. Az aktív szereplők főként elveket védtek, mindennek fölött a leendő új tagállamok egyenjogúságát. Az adott körülmények között valóban ez a szempont tűnt a legfontosabbnak. Ezért is találtak egymásra az EU-tizenötök öntudatos kisebb tagállamai – például Írország, Portugália, Finnország stb. – és a tagjelöltek, és alakult ki belőlük az unió régebbi nagy tagjaival szemben az „azonosan gondolkodó” országok harcos csoportja. Ami a „tizenötök” törekvéseit illeti, ők az alkotmányozási folyamatban hosszabb idő tanulságaiból merítettek és régóta képviselt elveket hangoztattak. Ismereteik és célkitűzéseik az integráció addig felgyülemllett

tapasztalataira épültek, és semmilyen tekintetben nem számoltak a küszöbön álló bővítés várható hatásaival. Minthogy a csatlakozás hangsúlyos feltétele volt a közösségi joganyag és intézményrendszer teljes és mielőbbi átvétele a leendő tagországok részéről, a „tizenötök” a bővítést a meglévő unió – nem is túl jelentős mértékű – megnagyításának tekintették, és minőségi változást nem vártak tőle, hanem egyszerű fizikai változásként fogták fel. Ezért is robbant politikai bombaként az alkotmányra kimondott francia „nem”. Az Európai Konvent napirendjén ugyanis semmilyen formában nem szerepelt például a régi és az új tagállamok között fennálló bérszínvonal-különbségek várható hatásainak elemzése vagy a török csatlakozás következményeinek számbavétele. Ezeken a problémákon nemcsak a konvent, hanem a tagállami kormányok és parlamentek, valamint az Európai Bizottság és más felelős uniós szervek is könnyedén átléptek. Súlyukra, elsősorban politikai hatásaikra a francia és holland szavazópolgárok, a sokszor hiányolt európai démosz reprezentánsai, a „nép” hívta fel indulatosan a figyelmet. A jelzésre figyelni kell, mert az integráció jövője múlhat a kormányok és más politikai szervek európai projektjének belső támogatottságán.

## AZ ALKOTMÁNY VISZONYA MŰLTHOZ ÉS JÖVŐHÖZ

Az európai alkotmány tervezete bizonyos tekintetben hiányokat pótol, illetve korrigálta a korábbi alapszerződéseket. Mindenekelőtt ilyen helyreigazításnak tekinthető a minősített többségi szavazás úgynevezett kettős többségi rendszerének javasolt bevezetése. Mind a mai napig ugyanis politikai alkukban dőlt el, hogy melyik tagállamnak milyen súlyú szavazat jár a legfőbb uniós döntéshozó szerv, a miniszteri tanács rendszerében. Ennek a módszernek a sebezhetőségére és ellentmondásosságára a nizzai csúcson kialakított elosztás világított rá, amely már a leendő, huszonhét tagú unióra is vonatkozik. Minthogy a kibővülő unióban megnőtt a tagországok méreteinek szóródása, a skálát szét kellett húzni, hogy mód nyíljon a finomabb különbségek tükröztesére. Az összes szavazat száma a tizenöt tagországra vonatkozóan 87-ről 237-re nőtt. A tagállamok huzakodásának ered-

ményeként az új rendszerben a legnagyobb négy egyformán 29–29 szavazathoz jutott, amely a megelőző 10–10 szavazatnak arányosan közel háromszorosa. Ezzel szemben Spanyolország – és a vele összemérhető új tag, Lengyelország – voksainak száma 8-ról 27-re változott, vagyis jóval túllépte a szavazati skála mintegy háromszoros nagytáji arányát. Természetes, hogy ezek után a két érintett tagállam körömszakadtáig ragaszkodott a súlyukat felértékelő – egyébként azonban ellentmondásoktól terhes – nizzai rendszer változatlan-ságához. Ez a probléma az alkotmányt jóváhagyó kormányközi konferencián az egyik fő vitatéma volt. Ezzel szemben az új alkotmány egy egyszerű, könnyen átlátható, ugyanakkor igazságos rendszer bevezetését javasolja. Az úgynevezett kettős többség egyrészt a tagállamok, másrészt az unió lakosainak meghatározott arányú többségét követeli meg a döntéshez. Természetesen kemény vita tárgya volt a többség két elemére vonatkozó százalékos arányok rögzítése. A tagállamok 55 és a lakosok 65 százalékának kimondása bizonyos tagállamoknak, illetve bizonyos összetételű koalícióknak kedvezőbb lehet, mint másoknak. Ugyanakkor nem fér kétség ahhoz, hogy ennek a két konkrét tényezőnek a figyelembevétele mindenki számára elfogadható és méltányos. E tekintetben tehát az alkotmányozás egy hiányosságot pótol.

Az alkotmányos szerződés tervezetének egy sor rendelkezése új és többségében merész előrelépést képvisel. Ilyen például a hatáskörök újfajta osztályozása, az unió egységes jogi személységének kimondása, a gyorsabb integrációra kész és képes tagállamok számára a szorosabb együttműködés lehetőségeinek megteremtése stb. Ezekről a kérdésekről szól túlnyomórészt az alkotmány máris bőséges szakirodalma. Hozzá kell tenni, hogy bizonyos kérdésekben a konvent túlzásokba is esett, amennyiben túllépte a tagállamok politikai tűrőképességének kényes határait. Például: a kormányközi konferencia elutasította egy „jogalkotó miniszteri tanács” elkülönítését a jelenleg működő szakminiszteri ülésektől, ahol az egyes témakörökben illetékes kormánytagok a maguk szakterületének uniós szabályait hagyják jóvá. Hasonlóképpen merész és részben ellentmondásos ötletnek tűnik a kormányfői csúcsértekezlet, az Európai Tanács élére külön választott elnököt

állítani. Ezt a funkciót jelenleg az elnökséget betöltő tagállam kormányfője látja el, aki tekintélyét és tájékozottságát éppen az általa ténylegesen gyakorolt magas funkcióból meríti. Csupán „európai” színekben valószínűleg nehezebb lenne a miniszterelnökök vitáit vezetni. Ezen kívül a javasolt „szuperelnök” működése a mindennapi gyakorlatban ütközésekhez és párhuzamosságokhoz vezetne az Európai Bizottság elnökével, sőt talán még a tervezett uniós külügyminiszterrel is. Ezekben – és más hasonló ügyekben – a konvent és a kormányközi konferencia valószínűleg kissé előreszaladt a realitásokhoz és a valódi igényekhez mérten. Mégsem ezek a kérdések domináltak az alkotmány körüli vitákban és okozták az említett népszavazásokon az elutasítást, hanem az újabb kihívásokkal való szembenézés hiánya.

Visszatekintve az alkotmányozás több mint kétéves időszakának tapasztalataira, az az egyértelmű következtetés adódik, hogy a résztvevők elsősorban a múltat modellezték és nem a jövő feltételeit tették a mérlegre. Az unió szokásaihoz híven a régi tagállamok mindenekfölött az intézmények átalakításában keresték a kiutat. A nyugat-európai integráció jogi-intézményi szerkezete valóban csodálatos vívmány a maga nemében. Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ilyen fokú precizitást, az apró részletekbe menő gazdasági szabályozást, a teljes tevékenység jogszabályi leképezését, az összes nemzeti nyelven megjelenő és közvetlenül alkalmazható jogot csak az európai kulturális – és benne államigazgatási – örökség talaján lehet elfogadni, elviselni és hatékonyan alkalmazni. A világ más tájain, például Amerikában, Japánban vagy a fejlődő világban ugyanez a modell életképtelen lenne. Ám Európában is főként az integráció közvetlen művelői – politikusok, hivatalnokok, elemzők – lelik örömeiket az *acquis communautaire* tökéletességében. Az üzleti világ általában viszolyog a túlzott állami beavatkozástól, és nem kedveli a piaci folyamatok aprólékos regulációját. Az állampolgárok számára sincs jó üzenete a tudáلكos tolvajnyelvnek: elitista, elzárkózó, titkolózó benyomást kelt. Mindez köztudott, ám a konvent ennek ellenére sem tért le a kitaposott ösvényről, és a legnagyobb tettének az intézményi-jogi reformjavaslatokat tekintette. A kezdetben valóban

alkotmányszerűnek indult szöveg egy fontoskodó fordulattal – a technikai jellegű harmadik rész csatolásával – súlyosan elnehezült és a nagyközönség számára ugyanúgy emészthetetlené vált, mint bármely elődje. Ez rossz fényt vetett az alkotmányozás egészére és elfedte azokat a kitűnő javaslatokat, amelyek a felduzzasztott szövegben rejtőznek.

## A „NÉGY SZABADSÁG” PROBLÉMÁJA

Az európai alkotmányozás folyamatában a bővülő szervezet jövője ténylegesen nem szerepelt a napirenden. A régi tagállamok egyszerűen nem akartak tudomást venni arról, hogy az újabb tagok belépése minőségi változást is hozhat magával. Úgy tekintettek a bővítésre, mint a meglévő modell mechanikus kiterjesztésére a rendszert váltott keleti és dél-keleti szomszédokra. A „klublogika” szerint általában abból indultak ki, hogy az alkalmazkodják, mégpedig teljesen és feltétel nélkül, aki be akar lépni. Ezt a tagjelöltek és a további csatlakozni vágyók vita nélkül elfogadják, ám a politikai készség nem iktatja ki az objektív változásokat és nem is oldja meg a belőlük fakadó problémákat, amelyek az integráció kiterjesztésének szükségszerű kísérői. Ezek a problémák elsősorban az unió alapépítményéhez tartozó „négy szabadsággal” és a közös költségvetéssel kapcsolatosak. Az alkotmány tervezete mechanikusan megismétli az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlásának tételét, amely az Európai Unió klasszikus felfogása szerint alapvető jog. Mint-hogy az integráció az Alapvető Jogok Kartájának elfogadásával és az alkotmányba javasolt beépítésével jelentős lépést tett az egyének, vagyis az uniós állampolgárok jogainak megfogalmazása és érvényesítése területén, ezek a „szabadságok” a kormányok közötti egyezségen túl mind határozottabban jelentkeznek egyéni jogként is.

Ha most a francia és a holland népszavazást övező vitákat tekintjük, látható, hogy a kritikák és ellenérzések jelentős része a négy szabadságnak az új tagállamokra való kiterjesztésével kapcsolódott össze. A Franciaországban ijesztő figurává nőtt „lengyel vízvezeték-szerelő” szimbolizálta a régi tagállamokat előzőnlő és a munkahelyeket megszálló, olcsó konkurenciát. Arról



kevesebb szó esett, hogy a „tizenötök” kormányai keményen kézben tartják az új tagállamok munkaerejének bebocsátását, és erre a bővítést követően hét éven át meg is van a lehetőségük. A munkaerőmozgás konkrét számai egyébként ugyanúgy nem adnak okot az aggodalomra, mint annak idején a spanyol és portugál csatlakozás alkalmával, pedig akkor is megkongatták a veszharangokat.

Éles kritika kíséri a régi tagállamokból az újakba áttelepülő tőkét. Ezzel kapcsolatban a bírálókat nem tesznek különbséget aközött, hogy a tőke az unión belül marad-e, vagy pedig ténylegesen elhagyja a közös gazdasági térség területét és elvándorol más tájakra. Márpedig a kettő semmiképpen nem vehető egy kalap alá, mert az unión belüli ipartelepítés közös érdekeket is szolgál: növeli az exportpotenciált, javítja a foglalkoztatást és remélhetőleg a versenyképességet is. A munkaerő és a tőke unión belüli szabad mozgásának elutasításához képest már csak „hab a tortán” a szolgáltatások nagyobb szabadságát célzó bizottsági javaslat, a *Bolkestein*-direktíva tervezetének viharos fogadtatása. Közös vonás a tőke, a munkaerő és a szolgáltatások korlátozásának szándékánál, hogy mindegyik esetben az új tagállamok nagyobb versenyképessége, elsősorban alacsonyabb bérszínvonala volt az ellenkezés fő oka.

Mint ahogy a konvent munkájában a szakmai szempontok az említett jogi-intézményi aspektusra korlátozódtak, közzgazdasági elemzésekre ugyanúgy nem volt mód és igény, mint például a közvélemény várható reagálásának mérésére, a tervezett lépések politikai elfogadottságának szondázására. Márpedig mielőtt egymás mellett kodifikáltuk volna egyrészt a „négy szabadságot” – mint minden tagállamot és állampolgárt megillető, alapvető jogot –, másrészt a „minden európai állam” felvételére vonatkozó politikai készség változatlan fenntartását, helyes lett volna e két rendelkezés összefüggéseit is végig gondolni. Az alkotmány elutasítása most arra hívja fel a figyelmet, hogy bizonyos bérszínvonal-különbségen túl a „négy szabadság” gyakorlati érvényesítése beleütközik a magasabb életszínvonalú és bérszintű tagállamok politikai tűréshatáraiba. A francia vagy a holland szavazópol-

gárok többsége nem ért egyet azzal, hogy az új tagállamok munkavállalói szabadon lépjenek be országaik munkaerő-piacára, és azzal sem, hogy a náluk működő tőke átvándoroljon az unió olcsóbb béreket kínáló új tagországaiba. Visszamenőleg kétségbe vonják tehát a csatlakozási szerződések ez irányú rendelkezéseit, és hallani sem akarnak arról, hogy hasonló feltételekkel további szegény országok váljanak az unió tagjaivá. Ezen a ponton a tizenötök kormányai nem élvezik saját állampolgáraik támogatását. Szembe kerülnek egymással továbbá a munkavállalói és a vállalkozói érdekek. Az uniót többnyire és jellemzően az utóbbiak mozgatták, a piaci szabadság és mozgástér megteremtése és folyamatos tágítása a vállalkozók számára tette átjárhatóvá a belső határokat és kapcsolta egybe a nemzeti piacokat, hogy a táguló térségben optimális kombinációkban egyesíthessék a termelési tényezőket. A munkavállalói tömegek ezt a lehetőséget a bővülő unió vonatkozásában elutasították. Minthogy a saját kormányaik mindeddig a megkérdésük nélkül cselekedtek – vettek fel új államokat az unióba és ígértek továbbiaknak tagságot –, most egy nehezen kezelhető politikai kontextusban, egy fontos témával, az alkotmánnyal kapcsolatban mondtak nemet, és tették kétségessé ily módon az integráció további fejlesztésének tervét.

Az alkotmányozás bármilyen folytatása esetén megkerülhetetlen kérdés a négy integrációs szabadság érvényességi körének és feltételeinek meghatározása. Látható, hogy politikai szinten és eszközökkel a kérdés kezelhetetlen: indulatok kelt, konfliktusokat gerjeszt, elutasító válaszokat szül. A probléma tanulmányozását szakértői szinten kell elkezdni. A homogén integrációs feltételek között elképzelt piacbővítő és vállalkozásoptimalizáló hatásokat transzponálni szükséges egy növekvő heterogenitású gazdasági térségbe.

Ezek után meg kell állapítani, hogy milyen határértékeken belül dominálnak a pozitív hatások, és honnan kezdve fordul a visszajára az integráció idealizált hatásmechanizmusa: kezdi rombolni az ipart, munkahelyeket, csökkenteni a gazdasági teljesítményt és növelni a különféle költségeket. Az integrációs szabadságok korlátlan

érvényesülése liberális gondolat, alkalmazása homogén gazdasági környezetben és kedvező konjunktúra mellett pozitív hatásokat gerjeszt. A piaci liberalizáció az integrációban elsősorban vállalkozói érdekeket szolgál, mégpedig olyan mérettartományban, ahol a tevékenység több nemzeti piacot ölel fel, azaz lehet és érdemes a termelés tényezőit az unió területén – vagy azon túl – optimalizálni. Az integrációs dimenzió kihasználása növeli a konkurenciát, és ez által felkészít a nemzetközi versenyre. A hosszabb távú előnyök elérésének azonban rövid távon vesztesei vannak (munkájukat veszített dolgozók, csődbement vállalkozók), akik politikai elégedetlenséget szítanak. Az Európai Unió olyan kontinentális méretű birodalom képét körvonalazza, amelyben ez idő szerint a „tartományok”, vagyis a tagállamok kormányoznak és tartják kezükben a központi szerveket. Márpedig ebben a hatalomelosztási képletben a részérdek megelőzi az összérdek érvényesítését. A régebbi – magasabb életszínvonalú és fejlettebb szociális hálával rendelkező – tagállamok részérdekei egy bővülő és mindinkább heterogén gazdasági térség esetében az integrációs szabadságok korlátozása mellett szólnak.

## A HETEROGENITÁS KEZELÉSE

Az európai integráció további fejlődésének egyik kulcskérdése általában a heterogenitás kezelése. Ez a feladat a kezdetektől fogva mind a mai napig elsősorban a regionális politikára szűkül le. A gazdasági fejlettségi szint különbségeinek kezelése hajdan a tagállamokon belüli régiók (például Dél-Olaszország) felkarolására és fejlesztésére korlátozódott. Később a bővítések már egész tagállamokat soroltak ebbe a kategóriába (például Írországot, Portugáliát stb.). A legutóbbi, keleti irányú bővítés nyomán az új, illetve a potenciális jövőbeni tagok már egy teljes régiót alkotnak: Európa keleti fele várja a forrástranszfereket, amelyeket a tehetősebb EU-tagállamok változatlan körének befizetései táplálnak.

Az Európai Unió következő hosszú távú költségvetése körüli konfliktusok nemcsak és nem elsősorban a 2007–2013 közötti időszak bevételi és kiadási tételeiről szólnak, hanem

a mostani döntések esetleges távolabbi politikai következményeiről. A nettó befizető államok, élükön Németországgal jól látják ugyanis, hogy az ő számuk nemigen fog nőni, viszont a reménybeli nettó kedvezményezettek hosszú sorban állnak az unió kapuja előtt, bebocsátást és vele együtt jelentős többletforrásokat remélve. A források átengedésének indítéka a belső piac feltételeinek bizonyos kiegyenlítése, közhasznú beruházások támogatása (például közlekedési folyosók építése, a külső határok megerősítése stb.) és a tagállamok közötti szolidaritás kifejezése. Ezek közül a legjobban megfogható és védhető a közösségi hozzáadott értéket képviselő projektek előmozdítása. Az ma már nyilvánvaló, hogy a jelentős összegeket felemésztő közös agrárpolitika alapvető reformokra szorul. Az egyik kiút a termékek és a megművelt területek tévesen orientáló – többlettermelésre ösztönző – támogatása helyett az elérendő vidékfejlesztési céloknak a regionális politikába való átültetése lehet. Ez megváltoztathatja a regionális politika szerepét és a költségvetésben elfoglalt súlyát. Ugyanakkor kevésbé köztudott, hogy maga a regionális politika is megújító változtatásokra érett, mivel nem minden akciója szolgálja a kitűzött célokat: az elmaradott vagy hátrányos helyzetű régiók felemelését és a közösség kohéziójának erősítését. Az Európai Konvent nem szentelt figyelmet a közös költségvetés szerkezeti problémáinak, holott ez a terület is beteg és megérett a reformokra. A megoldatlan gondok konfliktusokat okoznak a költségvetés véglegesítését célzó tagállami egyeztetés során; ezen túl politikai feszültségek forrásai, amelyek alkalomadtán – például a francia népszavazáskor – váratlanul a felszínre törnek.

Az európai alkotmányozás lehetett volna az integrációs folyamat egyfajta lezárása is. A nyugat-európai egyesülési folyamat tanulságait feldolgozva és a keleti bővítés várható hatásait számba véve megalkotható lenne az a modell, amely újabb fél évszázadon át valóban a harmonikus együttműködés szervezeti alapjait képezné. Csakhogy ezt a munkát a jövő felmérésére is ki kell terjeszteni. Az Európai Unió asztalán ma olyan nagy horderejű kérdések sorakoznak és várnak döntésre, amelyek egy évtizedre



megszabják a szervezet működési irányát és kereteit. Mindenekelőtt le kell zárni a 2007–2013 időszakra szóló költségvetést. Ugyanakkor meg kell kezdeni a közös költségvetés olyan kritikus elemzését, amely nem riad vissza az agrárpolitika és nyomában a regionális politika gyökeres átalakításától, és a nettó befizető országok számára is elfogadható módon építi be a forrástranszferek rendszerébe a mind újabb tagokat. A tovább bővülő unión belül kezelhető politikai pályákra kell helyezni a heterogenitást. A gyorsabban haladók számára meg kell erősíteni a részben már létező, részben az alkotmány tervezetében körvonalazott lehetőséget a „kemény

mag” kialakítására vonatkozóan. Ugyanakkor ki kell dolgozni az „integrációs szabadságok” működésének azokat a gazdasági előfeltételeit, amelyek megfelelő módon vezetnek be az egységes piac mechanizmusaiba a viszonylag alacsonyabb bér- és teljesítményszintű új tagállamokat. Végül a következő évtizedre vonatkozóan célszerű minél pontosabb bővítési menetrendet felállítani, amely perspektívát ad a felkészült tagjelölteknek, ugyanakkor nem kelt fölösleges illúziókat azokban az országokban, ahol akár az ő, akár az unió felkészületlensége miatt reálisan hosszabb várakozási és átmeneti időszakokra lesz szükség.

## JEGYZETEK

- 1 Ágh Attila, Magyar Hírlap, 2003. augusztus 20.
- 2 Az úgynevezett Lisszaboni Program szerint: „Az unió új stratégiai célja a következő évtizedre, hogy a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljék, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre több és jobb munkahellyel és nagyobb szociális kohézióval.” (A 2000. március 23–24-ei, Lisszaboni Európai Tanács elnökségi következtetései, 5. pont.)
- 3 Tíz állam – köztük Magyarország – 2004. május 1-jén lépett be az Európai Unióba, ketten – Románia és Bulgária – a tárgyalások során lemaradtak és előreláthatólag 2007. január 1-jén csatlakoznak az unióhoz.
- 4 A szaloniki csúcson Horvátország, Szerbia-Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Macedónia és Albánia kapott ígéretet, hogy a feltételek teljesítése esetén egykor az Európai Unió tagjai lehetnek.
- 5 Norvégia lakossága két alkalommal, 1972-ben és 1994-ben elutasította a kormány által javasolt és tárgyalt csatlakozást. Svájc szavazópolgárai még a megelőző fokozat, az Európai Gazdasági Térség gondolatát is leszavazták 1992-ben. Izland tudatosan marad távol az integrációtól, mert attól tart, hogy mint kis ország, a szervezeten belül nem kapna kellő súlyt.
- 6 A tizenhárom tagjelölt jogai két tekintetben különböztek a konventben az EU-tagállamokéitól. Egyrészt blokkszerűen nem foglalhattak volna el az EU-tizenötökével ellentétes álláspontot, ilyenre azonban nem került sor. Másrészt számukra nem biztosították nemzeti nyelveiken a kabintolmányolást, de saját költségükre, hazulról hozott tolmácsokkal megszervezhették a fordítást. Ez utóbbi lehetőséggel egy-két ország alkalomszerűen élt.

## IRODALOM

- Bolkestein, Frits: *The Limits of Europe*, Lannoo, Tiel, 2004
- Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. *Bewertung der Strukturentscheidungen*, ZEI, Bonn, 2003
- Emerson, Michael: *The Wider European Matrix*, CEPS, Brüsszel, 2004
- Európai Alkotmány – európai jövőkép, Nemzetközi konferencia, Budapest, 2003. október 28. Európai Füzetek különszáma
- Fitoussi, Jean-Paul: *La règle et le choix*, Seuil, Párizs, 2002
- General Report on the Activities of the European Union 2003, European Commission, Brüsszel
- Gordos Árpád–Ódor Bálint: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése*, HVG-ORAC, Budapest, 2004
- Laffan, Brigid (szerk.): *Constitution-Building in the European Union*, IEA, Dublin, 1996
- Ludlow, Peter: *The Making of the New Europe*, Euro-Comment, Brüsszel, 2004
- Norman, Peter: *The Accidental Constitution*, Euro-Comment, Brüsszel, 2003
- The European Convention, *The evolution of a Constitution for Europe*, CEC. COMECE, EKD, Brüsszel, 2003

Varga Mihály

# *A PPP Magyarországon – Árt nekiünk vagy használ?*

*Elemzés a PPP szerepéről, megítéléséről,  
hazai használatáról*

Az elmúlt időszak gazdasági híreiben gyakran lehetett hallani a PPP-ként emlegetett üzleti konstrukcióról. A gyakori híradások, a témában megszólalók nyilatkozatai azonban korántsem segítették a hallgatóságot abban, hogy eldönthesse, miről is van szó valójában: egy új privatisációs trükkről, amiből csupán a magánpiaci szereplők kerülnek ki nyertesnek, vagy egy pénzügyi csodaszerről, amivel mindenki jól jár.

Az angol elnevezés Public Private Partnership (a továbbiakban: PPP) alapján azt gondolhatnánk, hogy egy forradalmian új, külföldi intézmény hazai bevezetéséről van szó, miközben a konstrukció alapötlete – a magánszféra pénzügyi és szellemi erőforrásainak közcélú beruházásokba történő bevonása – korántsem új keletű hazánkban. Egészen korai példaként említhető a Lánchíd építéséről és üzemeltetéséről szóló szerződés, de a rendszerváltást követő évekből is több koncessziós szerződés keretében megvalósított beruházást sorolhatnánk a PPP kategóriájába (például M5 autópálya építése).

Az elemzésem célja, hogy a PPP-konstrukcióról megjelenő nagymennyiségű, ám sokszor egymásnak ellentmondó információk és vélemények közepette megalapozott leírást, megközelítést adjak a témának. Annak érdekében, hogy túl tudjunk lépni a téma hazai véleményformálóinak, „szakértőinek” – sajnos időnként elfogult – megnyilatkozásain, két magyar és egy

külföldi példán rövid esettanulmány formájában is feldolgozásra kerültek megvalósított PPP-projektek tapasztalatai, előnyei és buktatói.

## **A PPP FOGALMI BEHATÁROLÁSA, GYÖKEREI ÉS LEGFŐBB CÉLJAI**

A köz- és magánszféra együttműködése, a public private partnership finanszírozási forma már a '90-es évek előtt megjelent az egyes országok gyakorlatában. A köz- és magánszféra együttműködése Amerikában, Írországbán, Spanyolországban, Portugáliában és Angliában egyaránt népszerű pénzügyi konstrukció volt annak ellenére, hogy a mai napig nehezen definiálható, mit is jelent valójában a „bűvös” PPP-kifejezés. A tág értelmezés szerint az állam e pénzügyi konstrukció keretei között valamely közszolgáltatás ellátását egy – a kockázatot is vállaló – magánvállalkozásra bízta. Szűkebb értelemben a PPP több éven keresztül (ez jelenthet 20–25 évet is) tartó olyan együttműködés a köz- és magánszféra közt, amelynek során egy – a kockázatot is vállaló – magánvállalkozás tulajdonmegosztás formájában vagy fordított lízing keretében próbál ellátni valamely közszolgáltatást. Az utóbbi értelemben vett PPP pénzügyi konstrukció gyökeresen szakít azzal a régebbi közgazdasági felfogással, hogy a közszolgáltatások nyújtása nagymértvű beruházásoknál sokszor az összeg nagysága folytán is állami feladat.

Hazánkban a témában illetékes leghivatalosabb forrás, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium internetes honlapján – bárki számára érthetően – a következőképpen határozzák meg e tőlünk nyugatabbra már elterjedtebb jelenség fogalmát:

*„A PPP (Public Private Partnership) a közfeladatok ellátásának az a módja, amikor az állam a szükséges létesítmények és/vagy intézmények létrehozásába, fenntartásába és üzemeltetésébe versenyeztetés útján bevonja a magánszektort. A PPP keretében a vállalkozó szolgáltatást nyújt az állam részére, átvállalja az állam feladatait és ezért a szolgáltatásért az állam és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybe vevője szolgáltatási díjat fizet. A konstrukció keretében az állam, mint megrendelő azt határozza meg, hogy milyen szolgáltatást, milyen minőségben és mennyi ideig – jellemzően 20-30 év – kíván igénybe venni, tehát a szolgáltatás nyújtását a magánszektor végzi, az állam monitoring szerepet tölt be.”*

Hogy miért is került vizsgálatunk homlokterébe ez a közbeszerzés során kiterjedő megoldás, arra részben hazánk költségvetésének egyre növekvő hiánya, másrészt pedig az Európai Unióhoz csatlakozásunkból eredő újfajta támogatáspolitikai elterjedése szolgál indokul. Most vagyunk abban a helyzetben, hogy felmérjük a magántőke és a magánjellegű szolgáltatások közszektorba történő bevonásának rövid, közép- és hosszútávú céljait, lehetőségeit, következményeit. Ennek körültekintő szabályozása esetén esélyünk lehet az államháztartás átalakításának elindítására is.

A korszerű infrastruktúra a nemzetgazdaság megfelelő működésének alapvető eleme. A gazdasági környezet kialakításánál törekedni kell mennyiségi és minőségi feltételek biztosítására (például közigazgatási intézmények, energiaellátó hálózatok, telekommunikáció, információtechnológia, büntetés-végrehajtási intézmények). Tenni az amortizáció ellen a tárgyeszköz-állomány értékének megőrzése és a jövőbeni meglehetősen nagy többletköltségek elkerülése érdekében.

A PPP alkalmazását széles körű elemzés és tervezés teheti hatékonyá, amelynek során a szabályok által bekövetkezendő gazdasági és keresleti hatásokat (vagyis a jogszabályi környezetbe történő illeszkedést és a szabályok alkalmazhatóságát, végrehajthatóságát) tudnunk kell kimutatni. Mivel a módszer hosszú távú elköteleződést is jelent, az államháztartásban, a makro- és mikrogazdasági környezetben bekövetkezendő változások újabb eszközök bevezetését, illetve korábbi metódusok és szabályok alkalmazását tehetik indokolttá vagy éppen szükségtelenné. Hazánkban a PPP alkalmazása még igen kezdetleges állapotban van, de egyre szélesebb körű vizsgálata indult meg, sőt már törvényi szabályozás kialakítására is vannak törekvések.

## NEMZETKÖZI HELYZET

Európa-szerte mégis csak a '90-es évektől hallani a „bűvös” PPP-kifejezést, amelynek nagymértékben az 1992. február 7-én aláírt maastrichti szerződés az oka. Maastrichtban az EK-országok külügyminiszterei és pénzügyminiszterei rögzítették a monetáris unió létrehozásának kritériumait. Az árszint stabilitása, a valutastabilitás, a kamatlábak közeledése és a költségvetés stabilitása szerepel a kritériumok között. A költségvetés stabilitása azt jelenti, hogy egyrészt a folyó költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát, másrészt az államadósság szintje nem érheti el a GDP 60 százalékát. Az első körben csatlakozók közül azoknak, amelyeknek államadóssága ezen a 60 százalékos határon kívülre esik, évenként csökkenő államadósságszintet írtak elő. A folyó államháztartási hiány GDP 3 százalékon belül tartását a közös pénz, az euró bevezetését követően is figyelembe kellett vennie az egyes tagországoknak költségvetésük megalkotása során. A különböző tagországok államháztartási hiányainak összehasonlítása miatt az eredményszemléletű hiányok (ESA 95) kiszámítását egységesítették és a későbbiekben a szankcionálás módját is meghatározták. A maastrichti szerződés megszületésekor az európai gazdaságok felemelkedőben voltak, nehezen lehetett akkoriban elképzelni, hogy a tagországok számára

mind a folyó költségvetési hiány, mind az államadósság szinten tartása gondot okozhat.

Maastricht óta a gazdaság állapota nem a várakozásoknak megfelelően alakult sem a világban, sem Európában. Leginkább Németország sínylette meg az elmúlt évtizedet. Németország, Európa gazdasági motorja már a német egyesítés bekövetkeztétől jelentős mértékben segítette a keleti tartományokat, többnyire a hatékonyság számonkérése nélkül. Eközben a fogyó népesség problémájával és növekvő munkanélküliségével is szembe kellett néznie. Mindezek együttesen vezettek gazdasági növekedésének lassulásához, államháztartási helyzetének romlásához. A német gazdaság lassulása egész Európa gazdasági növekedésére negatívan hatott. A szociális reformokra, a korábbi szociális vívmányok megnyirbálására kényszerültek Németországban, de Ausztriában és Franciaországban is. A kiadások csökkentésének politikailag még vállalható mértéke nem esett egybe a gazdaság igényeivel. A 2000-es évekre egyértelművé vált, különösen Németország példáján keresztül, hogy a népszerűtlen szociális reformok a kormányzó pártok népszerűségét erodálja, de gazdaságát nem lendíti fel. A kiadások csökkentése a hiány 3 százalékán belül tartásához sem elég, és nem oldja, nem is oldotta meg a gazdasági növekedés újbóli beindítását.

Az Európai Unió 2007–2013 közötti költségvetési periódusának tagországokkal való megvitatása során – lassuló gazdasági környezet és növekvő költségvetési fegyelmezetlenségek közepette – a Növekedési és Stabilitási Paktum (NSP) felülvizsgálata is napirendre került. A 6 nettó befizető tagország (Németország, Franciaország, Anglia, Hollandia, Ausztria és Svédország) befizetések csökkentését akarta elérni, miközben többen közülük – és rajtuk kívül is – bizonyos tételek költségvetési hiányon kívüli elszámolásáért lobbiztak. A tagállamok 2005. év március 20-án megkötötték a kompromisszumot az NSP felpuhítására. Ennek értelmében a deficit megállapításánál nem veszik figyelembe a kutatás-fejlesztési kiadások növelését és a szerkezeti reformok, így mindenekelőtt a nyugdíjrendszer-átalakítás költségeit. Ugyancsak felmentést biztosítanak

a természeti katasztrófák és a külső sokkok – mint amilyen a terrortámadás – költségeinek költségvetési hiányon belüli elszámolása alól, sőt Németország az újraegyesítés költségeinek elszámolásáért is sikerrel szállt harcba. Miután a kormányok prioritásait ezáltal jobban meg tudják jeleníteni költségvetéseikben, a döntés alapján befolyásolja a PPP jövőjét.

Az ESA 95 megalkotásakor a PPP-konstrukció elszámolására külön szabályt nem alkottak, sokáig nem is szabályozták a kérdéskört. A 2004. év februárjában az Eurostat határozatban fogalmazta meg a PPP-projektek nemzetgazdasági elszámolásának irányelveit. Az ajánlás szerint a fő szempont a kockázatallokáció. Így egy PPP-projekt keretében épülő eszköz kormányzati szektoron kívüli eszköznek minősül, ha a magántársaság viseli az építési kockázatot (*construction risk*), valamint az eszköz rendelkezésre állási kockázatának (*availability risk*) vagy keresleti kockázatának (*demand risk*) legalább egyikét. Ha tehát az építési kockázatot az állam viseli, vagy a magántársaság kizárólag az építési kockázatot viseli, az eszköz kormányzati eszköznek minősül, ekkor a bekerülési érték negatívan hat két maastrichti mutatóra: rontja a költségvetés egyenlegét és növeli az államadósságot, mivel az magántársaságtól kapott hitelnek minősül.

A PPP pénzügyi konstrukció a kormányok számára nagyobb szabadságot biztosít, megítélésének kétféle véglete van.

#### Mellette

- A PPP pótlólagos beruházásokhoz juttatja a gazdaságot, amely elősegíti a gazdasági növekedést.
- A PPP-t már Maastricht előtt is alkalmazták, amely jelzi, hogy a felelősség és a hosszú távú gondolkodás összeegyeztethető.
- A PPP segíti a mérhető hatékonyság időbeli megjelenését, elősegíti a kormányzati ciklusokon keresztül gondolkodást.
- A PPP esetében nem véletlenül csak a beruházás arra az évre eső kifizetése került a maastrichti hiánymutatóba, amely miatt a PPP alig növeli az államadósságot.

## Ellene

- A PPP-konstrukció szabadjára engedi a kormányok fantáziáját, hogy rövid távon „besöpörjék” azokat az eredményeket, amelyekért a következő 20–25 évben kell jótállniuk a következő kormányoknak.
- A PPP-vel járó felelősséget – hosszú távra döntéseket hozni – Maastricht előtt még csak kevés ország merete vállalni, és ők is csak szigorú korlátok között.
- A PPP alkalmas rövid távú haszonmaximalizációra, amely nem egyszer a jövő háttérbe szorításához vezet. Új technológiákhoz kapcsolódó új igények kielégítése csak az eredeti szerződés felülvizsgálatán keresztül lehetséges.
- A PPP korlátok nélküli használata ellentmond Maastricht szellemiségének, a költségvetési hiány 3 százalékon belül tartásának. A jövővel történő visszaélésre alkalmas. A PPP megoldásához mindinkább és nagymértékben költségvetési problémákkal küzdő országok nyúlnak, így kerülvén el a politikailag nehezebben vállalható, de a gazdaság számára egyébként szükséges intézkedéseket.

Abban az esetben, ha a tagállamoknak sikerülne bizonyos tételek tartósan államháztartási hiányon kívüli elszámolásáról megegyezésre jutniuk – elsősorban a lisszaboni célkitűzésekkel összhangban képzelhető ez el –, akkor a PPP pénzügyi konstrukció Európa-szerte növekvő népszerűségének csökkenésével számolhatunk. Ellenkező esetben, és ez a valószínűbb, a PPP pénzügyi konstrukció előtt nagy jövő áll, mert e konstrukcióval megvalósított beruházások száma az elmúlt években nőtt Európában. A konstrukció növekvő népszerűségére példa, hogy 2005 márciusában írták alá az első PPP jellegű autópálya-beruházást Németországban. (Németország államháztartási hiánya az elmúlt években mindig meghaladta a Maastrichtban elfogadott mértéket.)

Pénzügyi szempontból a maastrichti – egyébként érvekkel nem alátámasztott – 3 százalékos hiány ily módon történő átlépése az ország hitelezői számára nagyobb kockázatot jelent, amely a kamatban megjelenő országgkockázatban reali-

zálódik. Magasabb kamatok nagyobb adósság-szolgálatot jelentenek az adott ország számára.

Napjainkra a PPP-beruházások összege Európában már meghaladta a 250 milliárd eurót. A PPP alkalmazásában élen jár az Egyesült Királyság. Itt nagyon fejlett szabályozás működik, amely történelmi gyökereknek is köszönhető. Angliában ugyanis már a XIX. században épültek magánérőből elektromos és vízműrendszerek, amelyek hosszú távon egymáshoz kötötték a köz-, illetve magánoldalt, méghozzá az állam, illetve a helyi kormányzatok részére. Felmerülhet a kérdés, milyen jogszabályi feltételekkel, milyen pénzügyi átláthatóságot biztosító lehetőségekkel lehet bevonni magánberuházókat a közbeszerzések alkalmával. A PPP-t tehát a közbeszerzések egyik új formájaként is üdvözölhetjük. Természetesnek hangozhat az is, hogy egy speciális versenyztetési eljárásról van szó.

## A PPP-PROJEKTEK MAGYARORSZÁGI JOGI HÁTTERE

### Mi számít jogilag PPP-nek?

Nincsen magyar nemzeti jogszabály, amelynek kizárólagos tárgya lenne a PPP. Ebben a tekintetben lehet, hogy a gyakorlat megelőzte jogalkotást, amelynek pótlása átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá tenné a területet mind a befektetőknek, mind az államnak. Ugyanakkor a szabályozottság a befektetők szempontjából a kiszámíthatóságon túl túlzott megkötéseket is tartalmazhat, éppen a PPP sokszínűsége folytán. Nemzetközileg mindkét esetre, a külön PPP-törvény létrehozására, illetve a többi jogszabály egymáshoz történő harmonizálására is akad példa.

Hazánkban nem létezik jogilag a PPP kategóriája, a jogalkotó csak utalásokat tesz rá, illetve körülírja a jelenséget. A PPP gazdasági értelemben vett fogalma nem vált jogi kategóriává.

### Szabályozási keretek

A magyar szabályozás elsősorban a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényre és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényre támaszkodik, de persze idesorolhatók a polgári törvénykönyv rendelkezései, illetve egyes adójogi



szabályozások. A szabályozási kérdésekhez kapcsolódó uniós joganyag igen terjedelmes, de érdemes néhány fő szabályozási pontra utalni:

- a Tanács 1971. július 26-i irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások megszüntetéséről és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseknek képviselteken vagy fióktelepeken keresztül eljáró ajánlattevők számára történő odaítéléséről;
- a Tanács 92/50/EGK-irányelve a szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- a Tanács 93/36/EGK-irányelve az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- a Tanács 93/37/EGK-irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- az Európai Parlament és a Tanács 97/52/EK-irányelve a 92/50/EGK-, a 93/36/EGK- és a 93/37/EGK-irányelv módosításáról;
- a Tanács 89/665/EGK-irányelve az árubeszerzésre és építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárások alkalmazását szabályozó törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról;
- a Tanács 93/38/EGK-irányelve a vízügyi, az energia-, a közlekedési és a távközlési ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról;
- az Európai Parlament és a Tanács 98/4/EK-irányelve a 93/38/EGK- irányelv módosításáról;
- a Tanács 92/13/EGK-irányelve a vízügyi, az energia-, a közlekedési és a távközlési ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásaira vonatkozó közösségi szabályok alkalmazását szabályozó törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

A terület EU-szabályozásának közös alapelvei az átláthatóság, egyenlő hozzáférés és a tisztességes verseny. Ezek nemcsak a PPP-re, hanem minden

közbeszerzésre és állami beruházásra érvényesek. Az átláthatóság mint mindent átható elv a rossz értelemben vett elbürokratizálódást kívánja visszaszorítani és egy „emberközelibb”, ellenőrizhetőbb uniós létrehozását tűzi ki célul. Ezt a PPP-projektek esetében a pályáztatási eljárásra lehet a leginkább alkalmazni. Az egyenlő hozzáférés elsősorban a különböző tagállamok vállalkozói számára biztosított egyenlő részvételi esélyek szempontjából értelmezhető.

A Római Szerződéssel összhangban a személyek, a tőke, a szolgáltatások szabad áramlása maradéktalanul érvényesítendő a PPP-projektek esetében is, a korábbiakban nem volt tiltott a hazai vállalkozó/befektető előnyben részesítése. Az ezzel járó kieleztettebb versenyben némi védelmet jelent a nemzeti kis- és közepes vállalkozói szektornak a tendernyertes tovább szerződési kötelezettsége, amely a projekt értékéhez képest százalékosan meghatározott alvállalkozói közreműködést követel meg.

Ezek figyelembevételével alkotta meg az Országgyűlés a közbeszerzésekről szóló törvényt 2003-ban, amely megpróbál összhangot teremteni a fenti elvekkel.

A törvény – definíció szerint – alkalmazandó minden PPP-projektre. A törvény alkalmazási köre a korábbiaknál kiterjedtebb, ám ez nem érinti a PPP-eket, mivel azok eddig is kötelező közbeszerzés hatálya alá tartoztak. A beruházás értékétől függően különböző az alkalmazandó eljárás. A törvény külön eljárást határoz meg a közösségi értékhatárt elérő, a nemzeti és közösségi értékhatár közti és a nemzeti értékhatár alatti közbeszerzésekre.

#### Adatvédelmi kérdések

Fontos néhány szót ejteni a PPP-szerződések nyilvánosságának kérdéséről is. E megállapodások jellegükből adódóan stratégiai jelentőséggel bírnak, generációk életére lehetnek hatással, nem beszélve a felhasznált (és felhasználni tervezett) közpénzek milliárdos nagyságrendjéről. Ezek alapján a gazdasági szereplőknek és az állampolgároknak is komolyan érdekében állhat az állam vagy önkormányzat által kötött ilyen szerződések megismerése, nyilvánosság elé tárása.



Az 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról világosan meghatározza a mindenki számára hozzáférhető közérdekű adatokat:

„2. § E törvény alkalmazása során:

4. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat;

5. *közérdekből nyilvános adat*: minden olyan, természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

A jogszabály meghatározza az állami szervek nyilvánosságra hozatali köteleességét is:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyoni kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékeségükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

(4) Az (1) bekezdésben említett szervek hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozza.

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.

(6) A közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók.

(7) A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja, továbbá az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.”

A mai gyakorlat sajnos ezzel ellentétesen alakul, a szerződések lényegi pontjai nem hozzáférhetők. Megítélésem szerint indokolatlanul szolgálati, illetve államtitokként kezelik őket. Az átláthatatlanság, a döntések titkokként kezelése hosszú távon sem a gazdaság szereplőinek, sem a politikai elitnek nem kedvez.

## A PPP PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓ ÁLLAMIGAZGATÁSI ELJÁRÁSA

A szaktárcák előzetes elemzés alapján döntenek el, mely projektet érdemes PPP-struktúrában megvalósítani. A kiválasztott projekt részletesebb kidolgozását a szaktárca projekttervezet formájában készíti el. A projekttervezetnek egyrészt tartalmaznia kell a már folyamatban lévő PPP-vagy egyéb, hosszú távú kötelezettségvállalásokkal járó projektek évenként összegzett kötelezettségvállalásainak összértékét. A projekttervezetnek másrészt tartalmaznia kell az adott projektre vonatkozó információkat is. Ez két részből áll:

- a projektet érintő általános kérdésekből (projekt célja, társadalmi hatásai, megvalósításának lehetőségei, nemzetközi példák) és
- a projekt jellemzőinek részletesebb bemutatásából (futamidő, költségbecslés, díjfizetés, költségvetési kifizetések, kockázatmegoszlás).

A projekttervezet megalkotása során két szervezet véleményét lehet és érdemes kikérni:

- a támogatásokat Vizsgáló Iroda véleményét, amely azt vizsgálja, hogy a magánbefektetőknek nyújtott állami kifizetések állami támogatásnak minősülnek-e, és
- a PPP Tárcaközi Bizottság véleményét, amely a későbbi vitás kérdések elkerülése miatt lehet fontos.

Ezt követően történik a projekttervezet PPP Tárcaközi Bizottság elé terjesztése. A PPP Tárcaközi Bizottság a Közlekedési és Gazdasági Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal és a Központi Statisztikai Hivatal képviselőiből áll, illetve azon szaktárca képviselőiből, amely betervezte a projektet. A bizottság kiegészítésekre, módosításokra tehet javaslatot, majd az egyeztetéseket és esetleges módosításokat követően kerül a projekttervezet a Gazdasági Kabinet, majd annak döntését figyelembe véve a kormány elé. (A PPP Tárcaközi Bizottság döntési jogköre véleményezési.) Ha a kormány támogatja a projektet, és csak akkor,

kormányfelhatalmazás alapján kerülhet sor a tenderkiírás előkészítésére. Két eset lehetséges.

- Ha a projekttervezet kellően alapos kidolgozás után, megfelelő háttérszámításokat követően kerül a kormány elé. Ekkor a szaktárca a tender lebonyolítására úgy kap engedélyt, hogy a PPP Tárcaközi Bizottság elé már nem kell újfent betervezni a projektet.
- Ha a projekttervezet nem kellően alaposan lett kidolgozva, a háttérszámítások nem voltak megfelelőek, mikor a projekt a kormány elé került, akkor a tender lebonyolítását csak a PPP Tárcaközi Bizottságon keresztül lehet betervezni. Ebben az esetben pontosítani kell a korábbi számításokat.

A tender lebonyolítása során két eset lehetséges.

- Az előzetesen kalkulált értéket meghaladja a tender lebonyolítása során beérkező ajánlatok értéke. Ebben az esetben a szaktárca eredménytelennek nyilváníthatja a tendert. (Nem szükségszerű.)
- Az előzetesen kalkulált értéket nem haladja meg a tender lebonyolítása során beérkező ajánlatok értéke.

Mindkét esetben a kormány jóváhagyása után lép hatályba a szerződés. 50 milliárd forintot meghaladó összértékű projektnél már az Országgyűlés jóváhagyása kell.

A szerződés hatályba lépését követően haladéktalanul tájékoztatni kell a PPP Tárcaközi Bizottságot és a Magyar Államkincstárat a projekttel kapcsolatos kötelezettségvállalások mértékéről, ütemezéséről és kereteiről.

A projekt, a projektek életciklusának folyamán a projektért felelős szervezetnek éves rendszerességgel tájékoztatnia kell a PPP Tárcaközi Bizottságot. Ennek alapján készít a bizottság évente beszámolót a projekt állapotról.

## MAGYARORSZÁGI TAPASZTALATOK

A nemzetközi trendekkel összhangban Magyarországon is a 2000-es években merült fel a PPP pénzügyi konstrukció gondolata. A 90-es évek elején a koncesszióval épülő autópályák inkább előfutárainak tekinthetők a PPP-nek, semmint

tudatos PPP-típusú beruházásoknak. Mindkét oldal, mind az állami oldal, mind a magánoldal a gazdasági körülmények kiszámíthatatlanságával és a kockázatok meglétével kötött szerződéseket. (A tapasztalatok levonása szempontjából azonban nem lett volna célszerű, ha kimaradnak az összeállításból.) Az első kimondottan PPP pénzügyi konstrukcióra több mint 10 évvel a rendszerváltozást követően került sor. A Budapest Sportaréna szerződésének aláírásakor a politikai kockázatok minimalizálódtak, a gazdaság is addigra már átalakult, a főbb makrogazdasági mutatók egyensúlyban voltak.

A körülmények alapjaiban változtak meg 2000 és 2004 között. 2004-től kezdődően növekedtek meg nagyon jelentősen a PPP jellegű beruházások hazánkban.

Az állam szerepe az elmúlt években folyamatosan nőtt és nő, amelyet mind a centralizációs ráta növekedése, mind az újraelosztási ráta növekedése jelez. Kiigazításokra 2002 óta nem került sor. Ráadásul a 2002 végére kialakult jelentős államháztartási hiány magas folyó fizetési mérleg-hiánnyal párosul. A szükséges intézkedések meghozatalának elmaradása miatt folyamodhatott a kormány a PPP pénzügyi konstrukcióhoz. A helyzet néhány nyugat-európai országgal mutat hasonlóságot abban a tekintetben, hogy a kiadások visszafogása melletti gazdasági növekedés feltételeinek megteremtését hazánkban sem tudta a kormány végrehajtani.

Míg 2000-ben kedvező makrogazdasági körülmények közepette határoztak PPP-beruházásról, addig 2004-ben a kiadások visszafogásának kudarca, vagy az osztogatáspolitikát továbbvitele okozta a PPP-beruházások beindítását. Nézzük meg elméleti szempontból az egyes döntések mögötti érvrendszert.

A szűkebb értelmében vett PPP pénzügyi konstrukció esetében az állam úgy köt megállapodást a magánoldallal, hogy tudja

- a megállapodás eredményei rövid távon keletkeznek,
- ◆ Hosszú távú kötelezettségvállalás teljesítése csak rendkívül kivételes esetben terhel egyazon kormányt (csak 5–6 cikluson keresztül kormányon levőség esetében áll fenn) – *kormány szemléletben*,

- ◆ Hosszú távú kötelezettségvállalás teljesítése csak rendkívül kivételes esetben terhel egyazon tárcavezetőt (csak 5–6 cikluson keresztül kormányon levőség esetében áll fenn) – *ágazati szemléletben*;
- a piaci mechanizmusok szabályai megfelelő számú pályázó esetében jól működnek;
- kötik a politikai ciklus ígéretei, eredménykényszerei.

A magánoldal úgy köt megállapodást a kormányoldallal, hogy tisztában van

- a kormányoldal esetében a rövid távú célok a hosszú távú célokkal való harmonizálása nem feltétlenül áll fenn, a rövid és hosszú távú célok közötti arány felborulhat. Ez igaz mind kormány-, mind ágazatszemléletben. A magánoldal mindig összességében (hosszú távon) vizsgálja az üzlet sikerességét, nem térítik el rövid távú előnyök hosszú távú érdekeitől;
- a piaci mechanizmusok deformálódhatnak (monopólium vagy monopólium közeli állapot);
- a racionális üzlet áll szemben üzleti és politikai érdekekkel. A kormányoldal számára újraválasztása szempontjából a politikai érdek az üzleti érdeket felülírhatja.

Mind időtávban, mind az állami szereplők, mind a szerződés tárgya tekintetében lehetséges további csoportosítás.

*Időtáv* tekintetében gyakran nevezik köz- és magánszféra együttműködésnek a 3–5 éves időtartamot is. E köztes megoldás a szűken vett PPP pénzügyi konstrukció előnyeit és hátrányait tompítja. A szűken vett PPP pénzügyi konstrukcióhoz képest a pótlólagos beruházás nagysága jelentősen lecsökken, az állam felelősségtudata megnő, az állam mérethatékonyságból származó előnye lecsökken. Miután már eddig is több ilyen jellegű beruházást végeztek hazánkban és a világban egyaránt és ez nem tekinthető a szűken vett PPP pénzügyi konstrukciónak, a köz- és magánszféra ilyesfajta együttműködésének (3–5 év) további bemutatására ezért most nem fókuszálunk.

*Az állami szereplők* további csoportosítása azért célszerű, mert a PPP pénzügyi konstrukció

nemzetgazdaságra gyakorolt hatását nagymértékben befolyásolja, hogy központi kormányzat alkalmazza vagy önkormányzati szinten valósul meg. Az egyes projektek önkormányzatok költségvetéséhez mért aránya lehet túlzott, de – Budapest város kivételével – jelentős nemzetgazdasági terhet nem jelenthet. Természetesen az önkormányzatok összességének tehervállalása már komoly elkötelezettséget jelent nemzetgazdasági szinten is. (Későbbiekben visszatérek a kötelezettségvállalások nagyságának optimalizálására.)

Sikertelen együttműködés esetén nem mindegy, hogy a PPP pénzügyi konstrukciót a központi kormányzat vagy az önkormányzat választotta. A központi kormányzat elvileg a rosszul megkötött üzlet pénzügyi hatásait is vállalni tudja. Az önkormányzatnak – forrásainak szűkössége miatt – a rosszul megkötött üzlet után külső segítséget (központi kormányzati segítséget, hitelt) kell igénybe venni. A magánoldallal kötött szerződés betartását csak így tudja biztosítani.

*A szerződés tárgya* esetében meghatározó, hogy az állam a magánoldal számára monopóliumot (vagy monopólium közeli állapotot) biztosít a szerződésben vagy esetleg olyan szolgáltatást, amelynek a piacon kell versenyeznie. A monopólium (vagy monopólium közeli állapot) magánoldal számára biztosított hozzáférése esetén az állam a monopóliumot végző vállalatban betöltött megfelelő tulajdonarányával, és/vagy erőteljes szabályozottsággal (ár, lehetőleg mindenki számára biztosítható közszolgáltatás stb.) láthatja el a piaci folyamatok kontrollálását. Fokozottan igaz az állami szabályozás fontossága az olyan iparágakra, amelyek érzékenyek az új technológiákra, az új technológiák iránt jelentkező új igényekre. Hosszú távon nagyobb kockázattal (nagyobb banki törlesztéssel járó), ugyanakkor hatékonyságnövelő magántulajdonnak a túlzott állami ellenőrzés és adminisztráció költségigényét is állnia kell a szolgáltatás legalább azonos szinten történő – saját érdekében rentábilis – ellátása mellett. A köz- és magánszféra részéről a monopólium átadása igényli a nagyobb figyelmet, nagyobb elővigyázatosságot, körütekintést. A piaci alapú verseny

hosszú távon az állam visszaszorítása mellett biztosítani tudja a hatékony közszolgáltatás nyújtását. A szabályozás ilyenkor is állami kézben marad. A magánoldal mindkét esetben a közszolgáltatás korábbinál hatékonyabb nyújtásában érhet el eredményeket.

A PPP pénzügyi konstrukció alkalmazása nem lehet végtelen, a költségvetéssel összhangban kell meghatározni mértékét. Ez egy valódi veszélyforrása a PPP pénzügyi konstrukciónak. Se a költségvetés, se az ágazatok esetében nem ajánlott egy bizonyos szint felé menni, amennyit a konstrukcióra költhetnének. A szint előre lehatárolt meghatározása azért szükséges, mert feyelmet biztosít mind a kormányzat, mind az ágazatok számára. Fontos mindkét lehatárolás, mert az adott kormány prioritásának kiválasztása ezáltal válik lehetségessé. Így lehetséges a központi költségvetéshez mért PPP pénzügyi konstrukció miatti kifizetések kordában tartása is.

## A PPP KIALAKÍTÁSÁNAK KÉRDÉSEI – A MEGOLDÁSBAN REJLŐ LEHETŐSÉGEK ÉS KORLÁTOK

A PPP struktúrájának vizsgálatánál elsők között a számba vehető költségek és hasznok jelennek meg. Véleményem szerint az elvi viták sok esetben elhomályosítják a gyakorlati megvalósítást segítő konkrét ötleteket és a különleges hazai körülmények részletes vizsgálatának menetét. Ma már nem arról kellene vitázni, hogy szükség van-e erre a módszerre, hanem sokkal inkább arról, miért hiányoznak alapvető jogszabályi keretek, és alkalmazása mely területeken lehet célszerű. Éppen ezért nem is szerencsés keretszabályként megfogalmazni minden egyes közbeszerzésnél, hanem megvalósult programok értékelését kell tekintetbe venni. Lényeges kérdés az érdekkonfliktusok feltárása, amelyek iparáganként, szektoronként és regionális szinten is egyaránt hordozhatnak egyedi vonásokat.

A PPP-t felfoghatjuk erőforrás-optimalizáló programnak is, amelynek alkalmazása előre meghatározott feltételek esetén válhat célszerűvé. A magánberuházóktól sokféle tevékenység elvégzését várhatja el a megrendelő. Ezek között



megjelenik a tervezés, a kivitelezés, az üzemeltetés, de a finanszírozás és speciális esetben a koncesszió is. Az állami feladatok kiszervezésének gyakorlatát igen sokféle indok idézheti elő, például az erőforrások, kapacitások elégtelensége, a szakmai felkészültség hiánya, a csökkenő kockázatviselési hajlandóság, a piaci szolgáltatásokkal szemben gyengülő versenyképesség, vagy akár a nem megfelelő mennyiségben rendelkezésre álló tőke, illetve az adózási szempontok (például az általános forgalmi adó visszaigénylésének kérdése). A PPP lehetőséget biztosít a nagyberuházások alkalmával jelentkező magas egyösszegű elszámolások helyett egy időben szétaprózott fizetési konstrukció kialakítására.

A magánszféra hatékony gazdasági működése hozzájárulhat sokféle társadalmi igény felelős módon történő kielégítéséhez. A hosszú távú – választási ciklusokon átívelő – elkötelezettség pedig stabilabbá teheti a projektfinanszírozást és kiszámíthatóbbá, valamint rugalmasabbá a megvalósítás menetét. A széles körű garancia-vállalás pedig a beruházások révén létrejött értékek teljes életciklusában biztosítja azok hatékony felhasználását: így megelőzhető például, hogy kihasználatlaná, gazdátlaná váljon egy-egy létesítmény, hálózat vagy támogató rendszer.

A kölcsönösség alapján megosztásra kerülnek a költségek, a kockázatok és a felelőségek is. Hogy a PPP-módszer hatékonyan alkalmazható-e egy megvalósítandó projekt esetén, arra a projektteljesítési stratégia adja meg a választ. Ennek két legfontosabb területe a szerződéstípus és a pénzügyi elszámolási mód megválasztása. A kevésbé bonyolult, csupán rövid távú hatásokat magában foglaló projekteknél a PPP alkalmazása az erőforrások elégtelen kihasználásához vagy pazarlásához vezethet.

Meg kell jegyezni, hogy a kockázat- és felelősségmegosztás elve eleve csapdát jelent annak tekintetében, hogy a felmerülő bizonytalanságokból eredő kockázatokat egyik fél sem fogja igazán vállalni. Kellőképpen fel kell tehát készülni a konfliktuskezelésből és a bonyolult jogvitákból adódó nehézségekre.

A közcélú tevékenységek finanszírozásának területén a magántőke bevonása mellett a piaci szakmai szemlélet meggyökeresedésével is számolnunk kell. A vállalatoknál alkalmazott menedzsmenteszközök lehetőségei és korlátai jól ismertek, ennél nagyobb figyelmet kell szentelnünk a szolgáltatások ellátásának minőségi kritériumait illetően. A társadalmi igények széles körű növekedése folytán ma már az államnak is azért kell versenyeznie, hogy a közszektor által nyújtott szolgáltatások a lakosság minél nagyobb elégedettségét eredményezzék. A „fogyasztóbarát” szemlélet terjedésének köszönhetően így például minden állampolgárt az eddigieknél jobb érzéssel fog eltölteni, ha valamilyen hivatalos ügyet kell elintéznie.

A PPP az infrastruktúra bővítésének egyik eszköze, és mint ilyen, a beruházási folyamatok meggyorsítására is alkalmas. Az adott országban az infrastruktúra fejlődésének felgyorsulása viszont az egész nemzetgazdaság élénkülését is eredményezheti. A PPP államot terhelő költségei optimális esetben, időben és nagyságrendben is kiszámíthatók, az állam ugyanis a szerződés időtartama alatt egy egyösszegű, folyamatos, jól tervezhető szolgáltatási díjat köteles fizetni. Míg a hagyományos állami beruházásoknál a kezdeti időszakban beruházási jellegű költségek, majd a későbbiekben üzemeltetési költségek, valamint fenntartásra, karbantartásra járó kifizetési kötelezettségek jelentkeznek, addig a PPP-nél egészen a beruházás elkészültéig nem terheli az államháztartást semmilyen pénzügyi kötelezettség. Ezután kerül sor az állandó fix szolgáltatási díj meghatározott időszakonként történő folyósításának elkezdésére.

Az elszámolásra hatással vannak a beruházás működtetéséből származó bevételek is, ezekről az állam részben vagy egészben lemondhat, így csökkentve a fizetendő fix szolgáltatási díjat. Mindenesetre az elkészült létesítmények az állam tulajdonát fogják képezni, közfunkciójuk miatt pedig célszerű szolgáltatási önköltségük egy részét állami forrásból fedezni, hogy a rászoruló rétegeknek se okozzon problémát a közzolgáltatások igénybevétele. Az államnak kötelessége ellenőrizni a szer-



ződésben vállalt közszolgálati kötelezettségek végrehajtását. Itt többnyire a teljesítménykövetelmények betartása iránt nagy az érdeklődés. Ezzel kapcsolatban felmerülhet két súlyos probléma. Az első abban áll, hogy ezeket a követelményeket hibásan állapították meg, ilyenkor már csak nagy költségek árán lehetséges a módosítások keresztülvitele. Másrészt előfordulhat az is, hogy a közreműködő partner nem tartja be a szerződésben vállalt kötelezettségeit, amelyet különböző speciális körülmények kialakulásával igazol.

A kérdéses közszolgáltatás fix szerződési feltételek (ezen belül is a kialakított komplex teljesítmény-követelményrendszer) mellett igen rugalmatlanul alkalmazkodik a változó szabályozáshoz, amely előre tervezhetetlen és felborítja a meglévő pénzügyi elszámolási rendszert is. Ennek kivédése csak az állami részről vállalt bizonyos mértékű kockázatvállalással oldható meg, igaz ezzel részben ismét visszaáramlik a felelősség a kormányzathoz. Általános elvként elfogadható, hogy mindig az vállalja a felelősséget, akinek a legnagyobb ráhatása van kivédeni a kockázatot. A rejtett hibákért például a magánbefektetőnek kell helytállnia, mert ő felel a tervezés és kivitelezés minőségéért, s a határidő és a költségkeret betartása is az ő kockázata. A nem általános, előre kiszámítható jogszabályváltozás, amely hátrányba hozza a befektetőt, már az állam felelőssége. A *vis maior-t*, az esemény jellegétől függően, általában megosztja az állam és a magánbefektető. Egyre gyakrabban felmerülő jelenség a lakossági ellenállás kockázata, ennek költségeit hasonló módon meg kell osztani.

A PPP-projektek finanszírozásában három szereplő is részt vesz, megosztva egymással a felmerülő pénzügyi kockázatokat. A beruházás kivitelezője és a kölcsönt folyósító bankok mellett az államnak is garanciát kell adnia a fizetési kötelezettségek pontos betartására. Finanszírozási szempontból a magánszektor inkább csupán közvetítő szerepet lát el. Mivel kellő fedezettel rendelkezik, hitelképessége folytán jelentős mértékű banki kölcsönökhöz juthat,

amelyekből finanszírozhatja a beruházás és az üzemeltetés költségeit, ugyanakkor az állam is neki teljesíti a szerződésben vállalt kifizetéseket, ezeknek az összegeknek egy része a kölcsöntörlesztés folytán kamatostul visszaáramlik a hitelezőkhöz, a fennmaradó részét pedig működési többletköltségek finanszírozására, illetve nyereségfelosztásra és újra befektetésre használják fel. A PPP-ben való részvételhez szükséges a nagy tőkeerő, azonban a befektetés megtérülése is hosszú távú (ami együtt jár a hosszú távon realizálandó stabil bevételekkel). A kisebb tőkeerejű cégek alvállalkozóként lehetnek képesek bekapcsolódni a projektekbe.

### A PPP JÖVŐJE ÉS A KÜLFÖLDI TAPASZTALATOK ÁTVÉTELÉNEK SZEMPONTJAI

Az állami- és a magánszektor együttműködése alapján működő projektek nem ismeretlenek hazánkban sem. Hogy néhány példát említsünk: idetartozik a Budapest Sportaréna, a Millenniumi Városcsopont vagy az M5-ös autópálya. Ezeknek konstrukciói azonban különböznek a PPP-től abban, hogy az állam több esetben is mentőövet dobott a saját hibájából veszteséget felhalmozó cégek részére. A hatékonyabb finanszírozás érdekében a jövőben sokkal következetesebb magatartást kell tanúsítani a kockázatok felosztása során. Ennek egyik részeként kötelezően alkalmazandó közbeszerzési eljárás során kell kiválasztani a megfelelő ajánlatot, előre meghatározott mérhető teljesítmény-követelményrendszer alapján. A veszteséget felhalmozó befektetők pedig semmiképpen sem háríthatják át felelősségüket és annak költségét a létesítmények későbbi használóira, vagyis az adófizetőkre.

A jövőben a PPP-projektek hatékonysága oly módon mérhető, hogy hasonló jellegű beruházást hajt végre az állam egymaga, illetve PPP keretében egyaránt. A megvalósítás és működtetés költségei explicit módon adnak információt arról, melyik megoldás a hatékonyabb. Igaz, nem hazai körülmények között, de ilyen jellegű tapasztalatokra már van példa

Nyugat-Európában. Az Egyesült Királyságban a börtönüzemeltetések területe szolgálhat alapvető információs bázisként. Az általános költségcsökkenés az előbb említett esetnél is a PPP alkalmazását indokolja. Valószínűleg ez is közrejátszott abban, hogy hazánkban is a börtönök a PPP első mintapéldái.

## ZÁRSZÓ HELYETT...

A PPP nem csodaszer, csupán egy lehetséges módja a közfeladatot ellátó állami szereplő számára jelentős költségigényű – de szükséges – infrastrukturális fejlesztések megvalósítására. Kiemelt figyelmet kell fordítani a konstrukciók átláthatóságára, ellenőrizhetőségére, a versenyfeltételek biztosítására. Az ajánlatkérő felkészültsége és a felelősségi pontok megfelelő definiálásának hiányában szinte biztosra vehető a kudarc.

A magánszféra szereplői számára (legyen szó akár a finanszírozó bankról, akár az üzemeltető társaságról) a PPP fő előnye, hogy hosszú távú, jellemzően nagy projekteket jelent, amelyek mögött ott áll az állam, de a mai viszonyokra egyelőre még kevésbé jellemző a kölcsönös egymásra utaltság. Ezt főképpen az támasztja alá, hogy a megvalósult és folyamatban lévő hazai PPP-projektek kevés kivételtől eltekintve rosszul előkészített, átláthatatlan, a nyilvánosság számára nem hozzáférhető konstrukciók, amelyek létrejöttét leginkább rövid távú költségvetési problémák motiválták, nem pedig a megoldás hosszú távon is azonosított előnyei.

Amennyiben megfelelő szabályozás születik, a PPP-konstrukció alkalmazásának egyre fontosabb területévé válhatnak az önkormányzati beruházások. Az önkormányzatoknál – a témával kapcsolatos szakmai ismeretek és tapasztalatok hiánya miatt – talán még fokozottabban jelentkeznek a PPP-konstrukció kockázatai, ezért is tartom fontosnak a szabályozási környezet korábban körütekintőbb kialakítását. Az önkormányzatok körében – a nagy érdeklődés ellenére – ma még nagyon kevés a gyakorlati példa. Ennek okai a konstrukcióval kapcsolatos alapos ismeretek hiánya mellett az önkormányzati

finanszírozással kapcsolatos bizonytalanságok, amelyek nehezítik a hosszú távra történő előretételeket.

Annak érdekében, hogy a különböző állami szervek hosszú távon is előnyös megállapodásokat kössenek, illetve, hogy a megfelelő előkészítéshez szükséges erőforrások hatékonyabban kerüljenek felhasználásra, a következő állami eszközök nyújthatnak segítséget:

- a szabályozási környezet felülvizsgálata;
- a jogszabályi bizonytalanságok megszüntetése;
- a területhez kapcsolódó jogszabályokhoz (koncessziós, közbeszerzési törvény) való viszony tisztázása;
- a PPP-projektek átláthatóságát biztosító kötelezettségek lefektetése, mintaszerződések kialakítása stb.;
- központi PPP-intézmény létrehozása
  - ◆ amely gyűjti, feldolgozza és információs pontokon elérhetővé teszi a téma elméleti és gyakorlati ismereteit, a megvalósult projektek tapasztalatait,
  - ◆ ahol a projektet tervező állami szerv képviselői a témával foglalkozó szakértőktől kérhetnek tanácsot akár a projekt előkészítéséről, a szerződés megkötéséhez, vagy a projekt megvalósításáról van is szó;
- formális feltételek kialakítása, amelyeket teljesíteni kell minden PPP-szerződés létrejöttét megelőzően:
  - ◆ részletes projekttervezet benyújtása a PPP intézményhez,
  - ◆ a projekt előnyeinek és hátrányainak azonosítása és számszerűsítése,
  - ◆ annak bemutatása, hogy a tervezett konstrukció előnyösebb az alternatív megoldást jelentő tiszta állami beruházásnál,
  - ◆ a PPP-intézmény szakértői fogadják el a számításokat és értékelést, illetve ezek alapján támogatják a projektet,
  - ◆ a PPP-intézmény szakértői által tett javaslatok a lehetőségekhez mérten kerüljenek beépítésre a konstrukcióba.

## RÖVID ESETTANULMÁNYOK

### M5 – esettanulmány

<p><b>1. A projekt célja</b> A IV. számú páneurópai közlekedési folyosó (Berlin–Isztambul) Budapest–Röske közötti szakaszának megépítése.</p>
<p><b>2. A projekt nagysága</b> Az eredeti üzleti terv 370 millió ECU-vel számolt.<sup>2</sup></p>
<p><b>3. A PPP alkalmazásának indoka</b> Elsősorban tőkebevonás a jelentős beruházást igénylő sztrádaépítésbe, illetve a sztrádaüzemeltetés nemzetközi tapasztalatainak hasznosítása.</p>
<p><b>4. A projekt időtartam, a szerződés hossza</b> A koncessziós szerződés 35 évre szól, amelyet 1994 májusában írtak alá, de csak az 1995 végén megkötött finanszírozási és üzemeltetési támogatásról szóló megállapodás léptetett hatályba.</p>
<p><b>5. A projekt szereplői, szerepvállalásuk módja</b> A magánszférát az AKA Rt. képviselte, amelynek két fő tulajdonosa a francia Bouygues S.A. és az osztrák Bau Holding AG volt. A működtetési és fenntartási munkákra a dél-afrikai tulajdonú Maygar Intertoll Rt. kapta. Az állam a bevételi garancián túl vállalta a projekt megtervezését, az építési és környezetvédelmi engedélyek, a földterületek és a már meglévő utak, infrastruktúrák megszerzését, valamint forgalomcsillapítást a környező („versenyző”) útvonalakon. A beruházás forrásainak jelentős része EBRD-hitel, amelynek egy részét közvetlenül az EBRD, egy másik (nagyobb részét) közvetve nemzetközi pénzügyintézetektől érkezett.</p>
<p><b>6. Milyen kockázatok kerülnek megosztásra és miként a projekt során?</b> Bevételi kockázat: a tervezettől elmaradó bevétel esetén az állam garantál egy minimális bevételt az első 6,5 évre (2006-ig). Az állami kockázatvállalás 9 milliárd forintban volt maximálva 1993-as áron.<sup>3</sup> Profitmegosztás: a becsült forgalom mellett az állam az osztalék formájában kifizetésre kerülő osztalék egyharmadát kapta volna meg. Ezekon kívül minden beruházási, üzemeltetési, pénzügyi kockázat az AKA Rt.-é.</p>
<p><b>7. Milyen módon kerül meghatározásra a szolgáltatás ára?</b> Kilométerenként 5 forintban határozták meg az autópályadíj induló nagyságát 1993-ban a személyautókra, amit az AKA a mindenkori inflációval emelhetett.<sup>4</sup> Emellett bizonyos, a helyi és sokat használóknak nyújtandó kedvezmények alkalmazásában is megállapodtak.</p>
<p><b>8. Milyen típusú szerződésről van szó?</b> Koncessziós szerződésről</p>
<p><b>9. Tanulságok (erősségek, gyengeségek)</b> A fizetőképes keresletet az elkövetkező évek autópálya-használatára a kezdetektől rosszul mérték fel. Az állami bevételi garancia ugyan biztosította a vállalkozás életképességét, de rossz ösztönzőket alakított ki: az AKA akkor sem csökkentett árat, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a meglévő díjszint mellett az autósok elkerülik a pályát, és rugalmas keresletet feltételezve a veszteség csökkenthető lett volna a díjak csökkentésével. A győztes konzorcium nemzetközi tapasztalatai az autópályadíjakkal kapcsolatban a magyarországi helyzettel nem egyeztet meg. A dél-szláv háború kitörése alaposan visszavetette a forgalmat.</p>

Berlin Wasser – esettanulmány

<p><b>1. A projekt célja</b>                  Berlin 3 millió fogyasztójának szükségleteit kielégíteni képes 11 vízmű és 7 szennyvíztisztító működtetése, hatékonyságának növelése, külső források bevonása.</p>
<p><b>2. A projekt nagysága</b>                  250 millió eurós beruházás 2009-ig.</p>
<p><b>3. A PPP alkalmazásának indoka</b>                  Hatékonyabb menedzsment kialakítása, extra források bevonása.</p>
<p><b>4. A projekt időtartam, a szerződés hossza</b>                  1999-ben alakult meg a Berlin Wasser Holding AG határozatlan időre, a beruházásokat 2009-ig vállalták, a munkavállalók megtartását 2014-ig.</p>
<p><b>5. A projekt szereplői, szerepvállalásuk módja</b>                  A keletnémet Berlin Wasserbetriebe átalakítása és részbeni privatizációja után 50,1 százalék maradt Berlin városának tulajdonában, 49,9 százalék került a RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH és a Veolia Deutschland részvételével működő konzorciumhoz. A résztvevőket egész Európára kiterjedő pályázat során választották ki. A Berlin Wasser Holding AG feladata a berlini víz- és szennyvízellátás biztosítása határozatlan időre, amelyért évi 68 millió eurót fizet. Az EIB 420 millió euró hitelt nyújt a projekthez.</p>
<p><b>6. Milyen kockázatok kerülnek megosztásra és miként a projekt során?</b>                  A konstrukció szinte minden kockázatot a privát szférára hárít.</p>
<p><b>7. Milyen módon kerül meghatározásra a szolgáltatás ára?</b>                  A projekt kezdetén szerződésben határozták meg, emelik az inflációval.</p>
<p><b>8. Milyen típusú szerződésről van szó?</b>                  Joint venture, koncesszió.</p>
<p><b>9. Tanulságok (erősségek, gyengeségek)</b>                  A szerződés úttörő jellegű, ötvözi a közös vállalat és a koncesszió előnyeit. A magánszféra bevonása biztosítja a vízvezeték-hálózat korszerűsítéséhez szükséges tőke áramlását, a cég működésének racionalizálását. A magánszféra érdekein túl a konstrukció figyelemmel van környezetvédelmi szempontokra és a végfelhasználók, foglalkoztatott munkavállalók igényeire. A társaság nem emelhette szolgáltatásainak árait és nem mondhatott fel munkavállalóinak.</p>
<p><b>10. Egyéb információk a projektről</b>                  A privát szféra aránytalan pénzügyi kockázatvállalása (beruházási kötelezettség, a felvett hitelek után fizetett 9 százalék kamat és az évi 68 millió euró koncessziós díj), és a szociális indokú megkötések miatt likviditási nehézségek léptek fel, amelyek a szerződés módosítására kényszerítették a feleket. 2004-ben született megegyezés Berlin városa és a Berlin Wasser Holding AG közt a vízdíjak 30 százalékos emeléséről, ez nem jelentett aránytalan terhet a fogyasztók számára, mert a szolgáltató ezt megelőzően a szerződésben foglaltak szerint többször csökkentette szolgáltatásainak árait.                  A felhalmozott 361 millió euró adósságot megosztották az állami és magánszereplők közt. További racionalizálással és a munkaidő csökkentésével sikerült stabilizálni a cég pénzügyi helyzetét a leépítések elkerülése mellett. A Berlin Wasser Holding AG megalakulása után belépett a magyar, horvát lengyel, orosz, kínai piacra is.</p>

## Budapest Sportaréna – esettanulmány

<b>1. A projekt célja</b> A korábbi Budapest Sportcsarnok pótlása.
<b>2. A projekt nagysága</b> 40 milliárd forint.
<b>3. A PPP alkalmazásának indoka</b> A magántőke hatékonyságába vetett hit.
<b>4. A projekt időtartam, a szerződés hossza</b> 20 év bérlés, 2003-ban adták át az épületet.
<b>5. A projekt szereplői, szerepvállalásuk módja</b> Bouygues Hungária Kft., építést, fenntartást és üzemeltetést, valamint bérlést is magában foglal a szerződés.
<b>6. Milyen kockázatok kerülnek megosztásra és miként a projekt során?</b> A konstrukciókockázatot a privát szféra viseli.
<b>7. Milyen módon kerül meghatározásra a szolgáltatás ára?</b> 3,8 milliárd forint rendelkezésre állási díjat fizet az állam a vállalkozó részére 12 évig, továbbá ingyen napokat kap az állam.
<b>8. Milyen típusú szerződésről van szó?</b> Lízinggel kevert megoldás.
<b>9. Tanulságok (erősségek, gyengeségek)</b> A projekt lényeges eleme, az alacsony költség nem teljesült, a szerződés lényegesen módosult.
<b>10. Egyéb információk a projektről</b> Az eredeti, 2001 augusztusában megkötött Aréna-szerződés a csarnok újjáépítésének költségeit 20 milliárd forintban határozta meg. Időközben az állam újabb megbízást adott a kivitelező francia cégnek 7 milliárd forint értékben. Ebben a Bouygues vállalta, hogy a csarnok környezetét is rendezi, vagyis létrehozza a csarnokhoz csatlakozó emelt szintű 30 ezer négyzetméteres közteret – amelyen egyebek mellett lesz étterem, jegypénztár, sportmúzeum –, az új buszpályaudvart és egy 1200 férőhelyes parkolót. Ezzel és a 12 éven át fizetendő kamatokkal együtt a csarnok felépítésének végösszege – tekintetbe véve az árfolyam és kamatingadozást – már 40 milliárd forintra rúgott. A szerződés záradéka szerint 2013. január elsejéig nem lehet 7 ezer főnél nagyobb fedett sportcsarnokot építeni Budapesten. 90 százalék banki hitel, 4 százalék költségvetési forrás, 6 százalék csak a magántőke.

## JEGYZETEK

1 Forrás: <http://www.gkm.hu/>

2 Forrás: EC: Resource Book on PPP Case Studies [2004]

3 Forrás: ugyanott

4 Az infláción túl a díj a felvett hitelek devizái és a forint inflációs különbségét meghaladó forintleértékelés mértékével is emelkedhetett.



Asztalos László György

## *Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet*

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (a továbbiakban: PSZÁF) 2000 elején történt megalapítása egy hosszú, több évszázados fejlődési folyamat megkoronázását jelentette. Mai pénzügyi felügyeletünk kialakulása ugyanis az „egymás vállaira lépő generációkat” képviselő több mint ezer kollégánk munkájának és erőfeszítésének köszönhető. Ezért a mostani PSZÁF-nál az a meggyőződésünk, hogy az a közösség, amelyik nem becsüli méltó múltját, az nem érdemli meg jelenét, s el fogja veszíteni a jövőjét. Ez az oka annak is, hogy minden ősszel, az úgynevezett *Prudentia-díj* segítségével, nyilvánosan is tisztelgünk azon kollégák előtt, akik több évtizedes munkájukkal különösen sokat tettek a magyar pénzügyi felügyeleti rendszer fejlődéséért. E szerény méltatás legyen az utódok tiszteletteljes főhajtása mindazon ismert vagy méltatlanul elfeledett pénzügyi szakemberek előtt, akik a mai felügyeleti rendszerünk létrejöttében bármifajta előrevívő szerepet játszottak.

### AZ ÁLLAMI FELÜGYELET KIALAKULÁSÁNAK KÖZVETLEN ELŐZMÉNYEI\*

*I. (Szent) István* óta elkezdődött állam- és államigazgatás-alapításunk kezdettől fogva kiegészült

\* Ez a tanulmány egy nagyobb, *A pénzügyi felügyelet kultúrtörténete* című dolgozat egyik, az újrainduló Pénzügyi Szemle első (ünnepi) számának tiszteletére átdolgozott fejezete. Szerves (történeti és logikai) előzményét képezik *A „felügyeleti világ”, avagy a „felügyelt világ” kialakulása és A magyar pénzügyi felügyelet története 1848-ig* című részek, s folytatását jelentik a *XX. századi felügyelet története*, és a *XXI. századi felügyeleti lehetőségei és korlátai* című fejezetek.

a pénzügyi szakigazgatás, illetve a pénzügyi műveleteket végzők feletti állami és egyházi (szakrális) felügyelettel, illetve annak formálódásával.<sup>1</sup> A sajátos magyar történelmi fejlődés 1526 után kikényszerítette, hogy a Magyar Királyság a Habsburg birodalommal összefonódva, ám a birodalmi érdekeknek sajnos szinte mindenkor alárendelve, fejlődhessen.

Ezért egyáltalán nem meglepő, hogy *Magyarország területén* a magántulajdonú pénzügyi intézetekre vonatkozóan – a valóságban is erőteljesen érvényesülő – *első állami (birodalmi) pénzügyi felügyeleti szabályozás* az a 1844. szeptember 26-ai *osztrák pátenst* volt, amelyik a takarékpénztárak alapításáról, berendezkedéséről és felügyeletéről intézkedett.<sup>2</sup> Bizony elvi szempontból vált fontos lépéssé pénzügyi szakigazgatásunk történelmében az udvari kancelláriának a magyar királyi helytartótanácsához intézett *1847. július 22-ei* leirata. Ebben éppen Bécsből javasolták: a jövőben már Budán engedélyeztessék a pénzügyi alapszabályokat, s ehhez „szakjártas, nagy tekintéllyel bíró és a takarékpénztáraktól teljesen független egyéneket” javadalmazással nem járó, csak tiszteletbeli állást adó, a fiókokat ellenőrző biztosokká nevezzenek ki.<sup>3</sup> Ez a javaslat – bár akkor még belefűlladt a végtelenbe nyúló iratváltásokba – később hatást gyakorolt a szervezeti keretekre.

### 1848 JELENTŐSÉGE

A független magyar államapparátust megteremtő, illetve több mint három évszázad után újrateemtő *1848. évi III. törvény* cikkben egyaránt visszatükröződik nagy reformnemzedékünk legjobbjainak évtizedeket felölelő, előkészítő munkája, s a korabeli viszonyokat tükröző kompro-

misszumképessége. A *Batthyány Lajos* által vezetett Első Magyar Minisztérium (mai kifejezéssel élve: a kormány) 8 felelős minisztériumának egyikeként így jött létre *Kossuth Lajos* vezetésével az 5 osztályigazgatóságából álló, s – a minisztériumhoz tartozó hivatalokkal együtt – a 414 főt foglalkoztató Pénzügyminisztérium. A miniszter ideiglenes, az ügyvitelről rendelkező utasítása a korábbi királyi udvari Kamara ügyigazgatóságai által kezelt ügyek átvételét is előírta, s azokat a minisztériumban létrehozott osztályszervezetekhez kinevezett egy-egy „törvénytudó segédtanácsos” feladatúval rendelte.<sup>4</sup> Eddigi ismereteink alapján az 1848. május 1-jén munkáját a budai várban elkezdő *Pénzügyminisztériumunk V. Országos Főszámvevőség osztályának e segédtanácsosát* tekinthetjük a független és felelős állami magyar pénzügyi (bank- és biztosítási-) felügyelet első tagjának, e 30 fős osztály igazgatóját, a korábban biztosítócégnél dolgozó, pesti nagykereskedő *Weisz Bernát* (1800–1880) urat pedig – megközelítőleg a mai államtitkár-helyettesi rangban lévő – első vezetőjének.

A szabadságharc minisztériuma 1848. június 17-én meghozta az első független magyar (állami, illetve pénzügyminisztériumi) bankfelügyeleti döntést is. 1841-ben az első magyar (székhellyel bejegyzett, illetve) tulajdonú Pesti Magyar Kereskedelmi Bankkal bankjegykibocsátásra – az akkori bankelnök, *Havas József* javaslatának megfelelően – szerződött *Kossuth Lajos* 4 új igazgatót nevezett ki felügyeleti biztostként, a már meglévő, s a Pénzügyminisztérium által is elismert (engedélyezett) 12 régi igazgatósági tag mellé. *Első bankfelügyeleti biztostainkat* – egymást időben váltva – így a bankjegyek gyártását ellenőrző *Conlegner Károly*, *Krusz János*, *Libashinsky Ferdinánd*, illetve jegykibocsátási igazgatóként *Wodianer Sámuel* bankár, *Weinzierl Vince* kereskedelmi társasági igazgató és *Fogarasi János* pénzügyminisztériumi tanácsos személyében tisztelhetjük.<sup>5</sup> Közvetve még az is a pénzfogalom szabályozásához tartozik, hogy 1848. szeptember 9-én a lemondása előtt álló *Kossuth Lajos* még kormánybiztossá nevezte ki *Vörös Antal* pénzügyminisztériumi elnöki irattáros urat azért,

hogy a „folyamatban lévő pénz jegyi munkálatok s az álladalom pénzügyi értéke lehetőleg biztosítva legyen...”<sup>6</sup>

## BACH-KORSZAK ÉS KIEGYEZÉS

A szabadságharc leverését követően, az 1851. évi „Szilveszteri Pátens” után jogilag is visszatért a magántulajdonú pénzügyintézetek tevékenységének felügyelete a birodalmi kamarához. A magyar államisággal összefüggő (állami) pénzügyi tevékenység ellenőrzése pedig a korábban is ellentmondásos hatású jozefinista elveket „büntetésül” túlhangsúlyozó, a Bach-rendszernek (1851–1859) megfelelően újjászervezett magyar pénzügyigazgatás feladata lett.<sup>7</sup> „Bach ideálja a bürokrácia, úgymint *II. József*. De Bach bürokráciája nem önálló; erőt csak a katonára és a zsoldár lehel bele” – állapítja meg *Marczali Henrik*.<sup>8</sup> A kialakult helyzetet általánosítva ezért utalt *Kautz Gyula* a kor eszmeáramlatait elemző nagy művében arra, hogy „mennyi hátránnyal járt ránk nézve ez időben az osztrák pénzügyi és policziális eszmék és rendszabályok inváziója, s mily súlyos akadályként nehezedett hazánkban minden gazdasági lendület- és törekvésre a kormány minden-beavatakozó kicsinyes ellenőrsége, a pénzügyi intézményekkel járó controlleria nyüge, az országos törvényhozás kényszerű szüneteltetése, s azon visszás körülmény, hogy a legtöbb rendszabálynak főcélja nem az igazi közjó, hanem az vala, hogy az államnak abszolút hatalma, kincstár érdeke, s a katonai és hadászati tekintetek biztosításának.”<sup>9</sup>

A budai kormányzósághoz (General Gouvernement) tartozó kérelmeket a kizárólag nem magyar – elsősorban a fejlettebb cseh területekről származó és kizárólag németül tárgyalásra hajlandó – hivatalnokok serege intézte, illetve fektette el. A „forradalmi” időszak költségvetésének ötszörösébe kerülő államigazgatás ekkor ismertette meg igazából először a magyarokat a „bürokrácia átkával”.<sup>10</sup> A hitelintézetek és takarékpénztárak alapítását és működését az 1849–1867 közötti korszakban az akkori kormányzói viszonyok ugyanis tudatosan akadályozták. Az ötvenes években például az újabb intézetek alapítására vonatkozó kérelmeket

egyenesen megtagadták.<sup>11</sup> Ezen az „akadályozó” típusú hivatalnoki alapálláson az 1860. évi Októberi Diploma és az 1861. évi Februári Pátens sem sokat változtatott. A „parlamentari ellenőrzés” gyenge pótlékként létrehozott rendszerben a pénz-, a kereskedelem és hadügyeket, illetve az állami költségvetés ellenőrzését a tartományoknak az uralkodó által elfogadott küldötteiből álló új, – Magyarországról 85, Erdélyből 26 országgyűlési delegálttal rendelkező, 343 fős – Birodalmi Tanács hatáskörébe tették. Ez azonban a magyar pénzügyek fejlődése szempontjából jelentéktelen következményekkel járt.

Az önkényuralom szerencsére nem minden pénzügyi területen okozott akkora gondot, mint a bankügyeknél. Az abszolutizmus elleni csendes tiltakozás egyik formája ugyanis éppen a korabeli szellemi elitnek a közhivataloktól való visszavonulása és a magánvállalkozásokban, a civil szférában való aktivizálódása volt. Egyáltalán nem véletlen tehát, hogy (a hazánkban valóban) az Első Magyar Általános Biztosító Társaság 1857. évi megalapításakor a tulajdonosok között ott találjuk a centralisták itthon maradt színe-javát: *Deák Ferencet, Apponyi Györgyöt, Andrássy Gyulát, Eötvös Józsefet, Deseuffly Emilt, Somssich Pált, Károlyi Györgyöt, a vezérigazgatónak választott Lévy Henriket* stb.<sup>12</sup> (Igaz, egészen az 1860-as évek elejéig, a „Húsvéti cikkkel” kezdődött „alkudozásig”, mindössze 3 magyar tulajdonú társaság szállt versenybe az itt tevékenykedő 9 külföldi világcéggel...)

Emellett ki lehetett használni azt is, hogy – főleg a német ajkú lakosság körében – viszonylag nagyobb rugalmassággal fogadták az újításokat. Ennek köszönhetjük a *hitelszövetkezeti* szféránk kifejlődését. Ezeket a lehetőségeket elsőként az erdélyi szászok használták ki Besztercén, ezt követte 1862–1864 között a medgyesi, a segesvári, a nagyszabeni és a szentágotai szövetkezet megalapítása. A bécsi Creditanstalt pedig már 1857-ben fiókot nyithatott Brassóban, s ugyanabban az esztendőben Kolozsvárott még hitelbank is létesülhetett.<sup>13</sup> A tőkeerősebb osztrák pénzügyi intézetek érdekei szempontjából persze a Monarchia utolsó napjáig sem jelentettek komoly veszélyt a magyar alapítású cégek.

Számukra ezért volt elfogadható az akkor még csak a pénzüjraelosztó hiteleket nyújtó takarékpénztárak, hitelszövetkezetek stb. szabad alapítása és felügyelet nélküli működése is. A komolyabb, a már pénzteremtésre is jogosult bankokat, illetve részvénytársasági formában működő biztosítókat azonban a birodalmi törvények alapján kellett engedélyeztetni, s ezzel fékezni. (Ez is az egyik oka annak, hogy a külföldi biztosítókhöz képest csak jó félévszázados késedellel indulhattak el magyar biztosítók a „szabadpiaci versenyben”.) Az osztrák felügyeleti felfogásra így az volt a jellemző, hogy például 1892-ig a központi kormánybiztosok, illetve tartományi ellenőrök csak azután indultak ki egy-egy takarékpénztár ellenőrzésére, ha ott már valami komolyabb gond adódott.<sup>14</sup> A szakmai ügyekben járatosabb külföldi cégek érdekét az szolgálta ugyanis, hogy Magyarországon csak – a felügyeletelmélet szerint a legalacsonyabb szintű követelményrendszert jelentő – úgynevezett *publicitást*, mindössze az éves eredmények közzétételét követelték meg.<sup>15</sup>

A következő fél évszázad szempontjából az volt a meghatározó, hogy a magyar pénzügyi felügyelet elvi (koncepcionális) kidolgozója, Kautz Gyula, már 1863-ban egyértelműen megfogalmazta a kívánatos (magyar) álláspontot: „Mi végül a státushatalomnak a bankok irányábani magatartását, meg a bankigazgatás és vezetés főelveit illeti, ezek a következőkben foglalhatók össze.

a) Jegybank-alapítási engedély csak akkor szolgáltatassék ki, hogyha a banktársulat alapszabályai illőleg átvizsgáltattak s elégséges biztosítékot nyújtóknak megismertettek.

b) Minden bank vezetése a társulat által választott szakértő s ismert jellemtisztá egyének, igazgatókra bízassék, a kik az adminisztratív tanáccsal és a részvényesekből álló közgyűlés ellenőrzete mellett az ügyeket intézik.

c) Nagy kárveszélylyel (sic!) járó vállalatokba (vaspályaépítés, gyarmatkereskedés, bányaművelés stb.) a bankoknak ereszkedni nem szabad.

d) Nagyon kis összegről szóló bankjegyek forgalomba ne hozassanak, mert az ezüstpénzt onnan kitolják.

e) A banküléseiben egy felügyelő államhivatalnoknak megjelenni mindenkor legyen joga; a nélkül azonban hogy a belüzleti dolgokba beleegyedhessék.

f) A polgárok teljes szabadsággal bírjanak a banknak jegyeit elfogadni vagy elnemfogadni, állami kényszer semmi szín és czim alatt helyet nem foglalhatván.

g) Kötelezetessék a bankigazgatóság időről időre műveleteinek eredményeit, pénzállását stb. illetőleg nyilvános közzétételekre.

h) Minden jólszerkesztett bankban szükség, hogy tartalék-alapja (Reservefond) is legyen, mely rendkívüli esetekben segélyül szolgálhatand.

i) Legyen végre mind az állam, mind a társulat részéről tekintet arra, hogy a bankintézet összes műveleteiben a szigorú rend és becsületesség, a soliditás és a jogtisztelet elve uralkodjék, s hogy sohase vétessenek oly üzletek fogantatba, melyek vagy az államnak vagy a polgárzatnak előreláthatólag kárára vagy érdekcsoorbítására szolgálhatnak.<sup>16</sup>

Ehhez, a maga korában nemzetközileg is kimagaslóan eredeti, alapos és következetes gondolatmenethez, igazán sokat százötven évvel később sem tudunk hozzátenni...

## FELÜGYELÉS A K. U. K. MONARCHIÁBAN

Hosszú út vezetett azonban még a fejlettebb felügyeleti elvek, módszerek és szervezet hazai meghonosításáig. A Kiegyezés ugyanis további, s új gondokat is hozott a magyar pénzügyi élet szférájában. Ekkortól kezdve egyrészt elszabadulhatott – s el is szabadult – a bank- és pénztár-alapítások, a „gründolások” hulláma. A „szabad”, most már mindenfajta engedélyezés nélküli verseny persze egyértelműen a fejlettebb, a tőkeerősebb, a kisebb pénzügyintézetek bukására, s az így adódó koncentrációs hullámra is számító nagyobb pénzügyintézetek és tőzsdézők számára volt előnyös. (Bonyolította a helyzetet, hogy a „nagy liberalizmus” miatt az 1868. évi 31. törvény cikk még az uzsora tilalmát is eltörölte, s majd csak 1883-ban állt vissza a „kalandorakciók ezen fékje”...) Hasonló volt a helyzet az ugrásszerű fejlődésnek indult magyar biztosítás-

ügyben is; azzal a különbséggel, hogy a monarchiabeli vetélytársak mellett itt már a legjelentősebb angol és francia társaságok is csatasorba álltak. Mindkét pénzügyintézeti területen különösen érdekes volt azonban, hogy az 1867. évi Kiegyezéskor a 12. törvény cikkben elvileg elfogadott általános és elvi egyenjogúság – beleértve a másik országban, illetve tartományban való külön engedélyezés nélküli, azaz úgynevezett *szabad letelepedés* és a „*határon átnyúló szolgáltatás*” – lehetőséget a gyakorlatban, a későbbi szaktörvényeinkbe becsempészett egy-egy bekezdés alapján, az osztrák fél kezdettől fogva ügyesen kijátszotta.<sup>17</sup> S ezen a ponton komoly hátránnyá vált az is, hogy a hadügyek és a külügyek területén, s az e kettő költségeinek fedezésével foglalkozó közös pénzügyminisztériumban állapodtak meg.

Így ugyanis a magyar pénzügyintézetek sajátos érdekeinek képviselete az egyértelműen a másodrangú, s ezért kisebb súllyal rendelkező egyéb miniszterekre maradt.

A kaotikus viszonyok közepette az akkor már szép számmal alapított takarékszövetkezeteket és pénztárakat, illetve a spekulációba belekeveredő magyar bankokat az 1869. évi válság súlyosan károsította. *Jókai Mór*, pest-terézvárosi képviselő javaslatára ezért az országgyűlés külön „*országos vizsgáló-bizottságot*” (enquete) küldött ki a bankügyek vizsgálatára és rendezési javaslatok kidolgozására.<sup>18</sup> A következő évben 9 kérdéssel szembenéző, s arra legalább négy-ötféle megoldást latolgató bizottságnak így választ kellett adnia arra is, hogy például

„3. Elhárítható-e általában, és ha igen: mennyiben és minő eszközökkel hárítható el az ilyen pénzválság?”

9. Általában minő intézkedések szükségesek arra, hazánkban a rendszeres pénzforgalom biztosításáért s a hazai hitel önálló, szilárd alapokra fektettségéért?”

A vitában a francia szaksajtóban is rendszeresen publikáló *Horn Ede* a törvényhozást hibáztatta, s egyben mai napig tartó érvénnyel vetette fel a mindenkori állami felügyelet „felelősségét.” Az engedélyezésre rovandó a hiba egy része. Ha az alapszabályokat fel kell terjeszteni a



kormányhoz, az pedig azokat néha ötször-hatszor is visszaküldi javítás végett, mielőtt az engedélyezési záradékkal ellátná, nem kell-e akkor a közönségnek okvetlenül azt gondolnia: „a kormány, melyet hiszen azért fizet oly méreg drágán, hogy érdekeit oltalmazza, bizonyonnyal minden gondolható biztonságot feltalált a dologban, hogy végül mégis engedélyezte azt... Az engedélyezés csak táplálja a sokakkal született gondolkozási tunyaságot“.<sup>19</sup>

A megoldást a felügyeleti fejlettség második szakaszára, az *ügynevezett normatív rendszerrel való áttérésben*<sup>20</sup> látta: „a törvényhozás alkosson általános rendszabályokat társulati vállalatok iránt, melyek a teljes nyilvánosság és a tökéletes felelősség két főelvén alapuljanak... a normatívák – nem sértik meg a szabadságot. Társulatok az állam kegyelméből léteznek, amelyek nem bírnak az egyénnek ügynevezett vele született jogával az államnak jogában áll a társulatokat ellenőrizni és azoknak általános viszonyait törvény által szabályozni.”

Hasonlóképpen vélekedett ekkor már *Kautz Gyula* is:

„a) Banktársulatok keletkezését az állam által se ne akadályoztassék, se szándékosan elő nem mozdíttassék.

b) A concessionalis rendszer igen jól helyettesíthető egy a bankok alapítását, szervezését, stb. gondosan szabályozó normatív törvény hozása által...

f) Egy külön bank-ellenőrző bizottságnak vagy hivatalnak, a mely a kimutatások helyes vagy helytelen volta iránt vizsgálódásokat tarthat, a bank könyveit a kormány felhatalmazásával átnézheti stb. Felállítása úgy, mint ez Angliában a Peel-acta által is történt, helyeselhető, sőt kívánatos.

g) A bankstatutumok szerkesztésére nem szükséges, hogy az állam valami közvetlen befolyást gyakoroljon. Az általános banktörvény van hivatva arra, hogy az e tekintetben szükségesnek látszó legáltalánosb rendelkezéseket magában foglalja...

i) Kivételes állást, szabadalmakat, előjogokat az állambankoknak ne adjon, finanziaális előnyökben ne részesítse; végre a materiális ellenőr-

zetet illetőleg, az állam ez irányban tartózkodjék igenis buzgó beavatkozástól s csak azon mértékig gyakorolja felügyeletét és a controlt, a mennyi a társadalom és az üzletélet fensőbb szempontjából multhatatlanul szükségesnek látszik.

Egészben véve pedig azt a tanácsot adhatni az államnak, hogy a bankok iránybani magatartásukat a szabadság és a szabad mozoghatás elvére fektetett gondos számbavételére az adott viszonyok- és körülményeknek alapítsák, hogy inkább pasive, azaz szenvedőlegesen, mint nagyon is tevékenyen sűrűgve-forogva viseljék magokat és a hol a szabadsági rendszer szabályától eltérés állapítanak meg, – ez eltérés kellőképp indokolt s különösen bizonyított legyen.”<sup>21</sup>

Ami azonban talán még fontosabb jel volt: a szabadságharc óta óriási tekintéllyel rendelkező, a „Széchenyi gazdasági nézetei legméltóbb örököséiként” számon tartott, s a korabeli bankszakemberek előtt vitathatatlan tekintéllyel rendelkező német *Wagner Adolfr*a gyakran hivatkozó *Lónyay Menyhért*, politikushoz illő bölcseséggel, már nem zárta ki olyan egyértelműen a folyamatos *állami felügyelet elvi lehetőségét*.<sup>22</sup> „Ily övrendszabályok a következők: a bankok hatáskörének szigorú körvonalazása, az üzleteredmények közzé tételénél a lehető legnagyobb nyilvánosság, az államfelügyelet czélszerű rendezése és a szabályok megszegéseinek eseteire kiszabandó szigorú büntetések megállapítása. A tapasztalás bizonyítja, hogy Amerikában, a merész spekulációk hazájában, hol azon igazgatók, kik tudva és szándékosan a törvényt meg nem tartják 15 évig terjedő fogsággal is büntethetők.”

Sok víznek kellett azonban még lefolynia a Dunán ahhoz, hogy az „államfelügyelet czélszerű rendezése” bekövetkezzék. A banki terület ugyanis szinte teljes mértékben a „szabadverseny” elveket valló centristák uralták. Így még az 1873. évi, s mintegy 55 millió forintnyi, azaz súlyos veszteséget okozó „börzskrach” után is a pénzüntézetek 1874. évi, a készülő kereskedelmi törvénnyel foglalkozó, országos kongresszusa, majd az 1882. és 1883. évi országos jogászgyűlés résztvevőinek többsége sem látta szükségesnek a külön szabályozás kialakítását. Egyesek ugyan



már akkor is megjegyezték: „aki nem látja a bekövetkező veszélyeket, s aki, mint strucc homokba akarja dugni a fejét, s nem tesz semmit, mikor előrelátható, hogy egy pénzkrízis beálltával százmillió elvész, akkor annak orvoslása okvetlenül szükséges és sürgetni kell ilyen törvény behozatalát.”<sup>23</sup>

A többség azonban ekkor még az állami felügyelet ellen szólalt fel. A korabeli szakmai elit – így mindenekelőtt Kautz Gyula, *Horn Ede*, *Hantos János*, *Beck Hugó*, *Lónyay Menyhért* – lényegében egyetértett abban, hogy a pénzügyintézetknél is elegendő csak az 1875. évi XXXVII. tc. 453–462. kereskedelmi törvény gazdasági társaságokra vonatkozó általános előírásainak (453–462. szakaszainak) „normatív” alkalmazása; s ezen kívül talán még elfogadható – angol, illetve az akkor még népszerűbb skót gyakorlatot követve – a cégek önkéntes *revíziója is*.<sup>24</sup> Horn Ede „*miniatúr gondviselésnek*” csúfolta az állami felügyelet szükségességét vallókat, s megfogalmazta a felügyeleti munka mind a mai napig talán legnehezebb kérdését: „Vagy azt hiszitek, hogy a népet egészen megóvhatjátok minden tévedéstől, minden pénzügyi tévfogástól, minden ebből keletkező veszteségtől?”. Majd később megfogalmazta a liberális felügyeleti „credot”: „Azon alapelvek tanulmányozása, melyek ezen tárgy felett uralkodnak, megmutatta nekünk azt, hogy a dolgok természete, s a szabad verseny játéka, miket a polgári törvénykönyv folyvást szemmel tart, ezen iparágban úgy mint minden egyébben elegendő arra, hogy a kicsapongást, a visszaélést és a veszélyt meggátolja.”<sup>25</sup>

A kiegyezés után így egy „*második fázisú*”, ám még mindig igencsak szabados szabályozás, s ezzel egy *háromszintű, megosztott felügyeleti rendszer* alakult ki. Ennek elégtelensége, sőt alkalmatlansága is gyorsan, már az 1880–90-es évtizedekben nyilvánvalóvá vált. Kiderült, ugyanis hogy

- az úgynevezett törvényességi felügyeletet ellátó s „agyonterhelt cégbíróságoktól, törvényszékektől és cégjegyzéki irattáraktól sem „alaki”, sem „anyagi ellenőrzés” nem várható el,

- az úgynevezett *szakmai* felügyeletet – a szaktudás megszerzésére nem kötelezett – felügyelő bizottsági tagok képtelenek ellátni, s
- az úgynevezett *tulajdonosi* felügyeletet ellátó részvényesi kör „kisemberei”, illetve a közgyűlések résztvevőikhez általában valahogy ‘csak épp’ a legsúlyosabb ügyek nem szoktak időben eljutni.<sup>26</sup>

A „szabadverseny” szabályozás és a „megosztott felügyelet” következtében hazánkban – még a komoly „tizedelést” hozó 1899. évi hitelválság után is – az ezredforduló idején több (2026) bank és hitelintézet működött, mint Ausztriában és Németországban együttvéve. A tőkeszegény magyar viszonyok között persze ennyi vállalkozás csak úgy tudott megélni, hogy az egyéb, a jövedelemszerző *nem pénzügyintézeti tevékenységük* mellett szinte már csak kiegészítő jelleggel, vagy kivételesen foglalkoztak banki műveletekkel is... S a közvéleményt különösen felháborító sorozatos bukások jellemzője lett, hogy az új és még újabb alapítások egy jó része pontosan azoknak „rossz bankdirektoroknak” a nevéhez kötődött, akik akár nem sokkal korábban, s az ügyfeleknek komoly veszteségeket okozva, már legalább egyszer „elvérezték”.

Az évszázad vége felé szakembereink a megoldást két irányban is keresték. Mindenekelőtt szigorították a „*normativitást*”: az 1875. évi kereskedelmi törvénynek a felügyelőbizottsági tagok előképzettségére és felelősségvállalására vonatkozó szabályokat (195–196. szakaszok). Ennél jóval jelentősebb azonban az, hogy ettől kezdve komoly támogatást kaptak a kisebb pénzügyintézetek azon törekvései, amelyek alapján közösen kísérelték meg az úgynevezett *autonóm köteléki revíziót*. Így jött létre 1892-ben a 29 vidéki takarékpénztár önkéntesen vállalt ellenőrzését is lebonyolító *Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja*. Ez tekinthető az első magyar független – ám még nem állami – magán-pénzügyintézeti (önkéntes) felügyeletnek. (1913-ig mintegy 391 intézet tartozott hozzájuk, azaz a pénzügyintézetek körülbelül egyötöde.)

Ennél jelentősebbé vált viszont az „agrárius gróf”, *Károlyi Sándor* erőfeszítéseit koronázó

1898. évi XXXIII. törvénnyel, 1893. december 23-án megalapított *Országos Központi Hitelszövetkezet* (a továbbiakban: OKH) hatása. Ez a szervezet ugyanis – sok más feladata mellett – már komoly felügyeleti jogokat és kötelezettségeket kapott. Így például a 21. szakasz alapján „a tagszövetkezet igazgatóságát, vagy az egyes tagjait a közgyűlés megtartásáig felfüggesztheti, ha azok olyan magatartásáról szerez tudomást, mely a szövetkezet eredményes működését komolyan veszélyezteti.”<sup>27</sup> Emellett a tagok üzletmenetét és ügyvitelét bármikor felülvizsgálhatta. Sőt, a hitelszövetkezet valójában közvetett, egyfajta *szakmai-érdekvédelmi kamara* jellegű (korporatív) *első szűrőt* is jelentett a nem tag hitelszövetkezetek felé:

„felügyeleti és szervező hatáskörrel is fel van ruházva, amennyiben jogosítva van új szövetkezeteket alakítani és a kereskedelmi törvény alapján álló szövetkezeteket a szövetkezeti törvény alapján átalakítani és mindezen szövetkezeteknél az alapszabály-módosításokat jóváhagyni, amely jóváhagyás nélkül ezek az alapszabályok a kereskedelmi bíróság cégjegyzékébe be sem vezethetők.”<sup>28</sup>

(Az 1920. évi XXX. törvény teszi majd kötelezővé valamennyi hitelszövetkezet részére az OKH-ba való belépést, s ezzel megteremti az OKH számára az állandó ellenőrzés és vizsgálat lehetőségét, kötelezettségét is.) Ezt az intézményt ezért joggal tekinthetjük az *állami és kötelező bankfelügyelet (egyik ága) közvetlen előzményének* is. Ezt támasztja alá az is, hogy az OKH főalapítója a kincstár lett, az intézet elnökét a király nevezte ki, s az igazgatóságba 2 tagot delegált a pénzügyminiszter, egy-egy főt a földművelésügyi, illetve a kereskedelemügyi miniszterek.

A sajátos monarchiabeli együttélésre azonban jellemző, hogy a magyar pénzügyintézeti fejlődésre jóval nagyobb hatást gyakorolt a hasonlóképpen 1898-ban alakult s 1901-ben már 129 román pénzügyintézet kötelező revízióját elvégző „*Solidaritatea* asociatone de institute financiare ca insotire“, illetve a szász takarékpénztárak 1903-ban alakult hasonló szervezete, a *Revisionsverband* von Provinz-Kreditanstalten

als Genossenschaft”.<sup>29</sup> Nem véletlen ezért, hogy a századforduló után már többek számára világossá vált a további előrelépés kényszere és iránya is: „A szászok az ő Revisionsgenossenschaftjukkal, a románok az ő Solidaritateájuk révén elérték, hogy a legutóbbi válság alatt a közel 40 szász és a körülbelül 150 román pénzügyintézet közül egy sem esett áldozatul... És amilyen kitűnően, homogén tervszerűséggel működnek azok a nemzetiségi szervezetek ép’ oly ötletszerűen, egységes irányítás nélkül védekeznek a magyar hitelkörök.”<sup>30</sup> A kedvező „nemzetiségi” – és az 1898-ban és 1903-ban a magyar pénzügyintézeteknél is kialakult „önkéntes revíziós kötelek” nem túl meggyőző – tapasztalatai miatt szervezték újra az önkéntes felügyelés rendszerét. Emiatt alapították meg azután 1904 elején a *Magyarországi Pénzügyintézetek Országos Szövetségét*. A hasonló elnevezésű „*Részvénytársaságnak*” már többek között egyik feladata lett a vidéki pénzügyintézeteknél az „önkormányzati úton való megvalósítása a felügyelet és ellenőrzésnek s szövetséghez tartozó intézetek ügyvitelének szabályossága és megbízhatósága tekintetében.”<sup>31</sup>

A XX. század elejére azonban világossá vált, hogy a korábbi „alig szabályozottság”, illetve az 1875. évi kereskedelmi törvényből adódó „*normativitás + önrevízió*” típusú szabályozás sem elegendő már a rohamosan kapitalizálódó Magyarországon. „Gazdasági életünk számottevő intézményei között nincsen egy sem, amelyet a törvényhozás annyira érintetlenül hagyott, mint a hazai pénzügyintézeteket... ha pénzügyintézeteink alapításának, szervezetének, működésének, megszűnésének módja és formái után kérdezősködünk, nem találunk törvényt... Néhány adó- és illetékjogi szabálytól eltekintve, a pénzügyintézet fogalmát, mibenlétét a törvényeinkben éppúgy, mint a gyakorlatban mély homály fedi. Nem ismerjük azon lényeges kellekeket, amelyek a pénzügyintézetet azzá teszik, ami, melyek a pénzügyintézeteknek, mint olyanoknak jogokat biztosítanak, vagy arra kötelezettségeket rónak” – írta 1906-ban Hantos Elemér.<sup>32</sup> Egy évvel korábban pedig még általánosabban, illetve elnagyoltan fogalmazott: „A laissez faire elvének

a pénzügyi élet terén való ezen korlátlan érvényesülése annál csodálatosabb, mert sehol Európában, de még az Egyesült Államokban sincsen olyan ország, amely a pénzügyi működését oly szabályozatlanul hagyta volna, mint hazánk. Magyarországot kivéve sincsen kultúrállam, amely a takarékpénztárak alapítását és működését bizonyos fokú állami kormányhatósági vagy más közfelügyelet és ellenőrzés alá nem helyezte volna.”<sup>33</sup>

A korabeli bankárvilágunk azonban egyáltalán nem akart kitekinteni szektorának védőfalai közül. Így pedig azt sem vették észre, hogy például az úgynevezett *betegsegélyző* pénztárak területén közben „felügyelet-forradalmi” változások mentek végbe. A mai kötelező, illetve önkéntes *magánnyugdíj- és egészségügyi pénztárak elődjéinél* ugyanis az 1891. évi XIV. törvény alapján egy *sokszínű, vegyes* felügyeleti rendszer alakult ki.

■ A területi elven működő úgynevezett *kerületi* betegsegélyző pénztáraknál az alapítást, működést, összeolvadást, felszámolást stb. a kereskedelmi miniszter által kijelölt iparhatóság ellenőrizte.

■ A 100 főnél több dolgozót foglalkoztató vállalkozók által alapítható úgynevezett *vállalati* (gyári) pénztárak felügyeletét a kereskedelmi miniszter látta el.

■ A hosszabb időtartamú, nem állandó építkezéseken dolgozók számára létrehozható úgynevezett *építési-vállalkozási* betegsegélyző pénztárak fölött megint csak az illetékes iparhatóság gyakorolt egyfajta egyszerűsített felügyeletet.

■ A 200 főnél több segédet foglalkoztató ipartestületek olyan úgynevezett *ipartestületi* betegsegélyző pénztárakat hozhattak létre, amelyeket csak önvizízióra köteleztek.

■ A középkorból fennmaradt úgynevezett *bányatársládák* (bányász-betegsegélyző pénztárak) ekkor már kiterjeszthették tevékenységüket a bányászati és a kohászati iparon túl is. Kötelesek voltak azonban mindenütt még pótlólagosan a bányatörvény szigorú és magas szintű szolgáltatás-előíró előírásait is betartani, illetve a bányahatóságok ellenőrzését is elfogadni.

■ A mai önkéntes pénztárak elődjét jelentő úgynevezett *magán- (szabad)* egyesülés útján

létesített betegsegélyző pénztáraknál a több mint 200 tagot számláló intézmény feletti engedélyezés és felügyelet a kereskedelmi miniszterhez került.

■ Az 1900. évi XVI. törvénnyel létrehozott úgynevezett *országos munkás- és cselédségélypénztárba* bármely 14 és 35 közötti munkavállaló önként beléphetett, illetve a „külső cselédek” foglalkoztatói hozzájárulásra kötelezetteké váltak. A tagok járulékaiból, a munkaadók hozzájárulásaiból, az állami támogatásból és az adományokból gazdálkodó szervezet helyi bizottságai fölött a helyi közigazgatási szervek, illetve a főszolgabíró, míg a központi igazgatóság felett a földművelésügyi miniszter gyakorolta a felügyeletet.<sup>34</sup>

A közelmúltbeli magyar nyugdíj- és egészségpénztári felügyelet XX. század fordulóján kialakult elődjét képező és sokszínű ellenőrzési-felügyeleti rendszerben így tehát megtalálhattuk mind a normativitást, mind az önrevíziót, mind pedig a kötelező állami (centralizált), illetve helyi, avagy ipartestületi (decentralizált) felügyelet jellemző megoldásait. Az állami felügyelet gondolatával való barátkozás ezen pénzügyi szektorban a *biztosításügyben* kavargó gondolatokhoz hasonló lélektani alapon nyugodott: „Az állam nem engedheti meg, hogy a nem szakképzett, laikus emberek ki legyenek szolgáltatva a magánvállalkozásoknak, tehát az államnak etikai szempontból is figyelemmel kell lennie a biztosításügyre.”<sup>35</sup> A Kiegyezés után a magyar piacra tóduló külföldi és gyakran jó szándékú pénzügyi vagy hozzá nem értő (laikus) befektetők által alapított és igazgatott magyar biztosítók a modern biztosításipar-paletta színté minden elemét elvitték az ország egész területére, ám ennek a kiugró szakmai fejlődésnek komoly ára lett. A viszonylag kis piacon megélni nem tudó biztosítók sorba jutottak csődbe, állományukat *átruházták*, vagy egyszerűen csak beolvadtak más, erősebb intézményekbe. Ilyenkor azonban a befizetett díjak sorsát, illetve tartalékok megfelelőségét, az esetleges szolgáltatás-szállítás indokoltságát, a pénzügyi pótbefizetésre kötelezettek felelősségét stb. senki sem vizsgálta, ellenőrizte. Az így kialakult zavaros és tisztességtelen helyzetet jól jellemzik – a hibát

nem csak az „önző osztrákokban” kereső – *Huszár Kálmán* korra jellemző szövegei: „mielőtt átmentünk az 1848 előtti rendszerből, abba a ma is fennálló – se ellenőrzési, se engedélyezési, se publicitási – rendszerbe, s a mely a kereskedelmi törvény előtt nálunk volt s amely abból állott, hogy a ministeriumnál bejelentett alapszabályok alapján működését megkezdhetette nálunk minden részvénytársaság akár biztosítással, akár egyéb-  
bel foglalkozott; belátták a kereskedelmi törvény meghozatala előtt már jóidővel, számos intézet visszaélései következtében azon rendszer tarthatatlanságát, s átmentünk egy szabadelvű rendszerre, a mely se ellenőrzési, se engedélyezési, de tisztán publicitási rendszer volt.”<sup>36</sup>

Ebben az áttekinthetetlen helyzetben kívánt rendet teremteni az igazságügy-miniszter felkérésére készített, s *Beck Hugó* pénzügyminisztériumi tisztviselő nevéhez köthető, 1890. évi (első magyar) *biztosítási törvénytervezete*. Ebben, a publicitás követelményéhez már – eltérve, s mintegy átugorva a magyar bankrendszerben ekkor uralkodó *normativitás + autonóm (önkén-tes vagy/és kötelező) revízió* típusú, függvényekkel leírható fejlődési szakaszban – rögtön az állami felügyeletet kívánta meg hozzátenni. Említésre méltó továbbá, hogy ez volt egyben az *első olyan kísérlet* hazánkban, amely egyszerre próbálta meg rendezni mind a biztosítási *szervezetek magánjogi* (polgárjogi, illetve köztelmi) anyagi viszonyait, mind pedig a *biztosításügy közjogi* (felügyeleti) összefüggéseit. Fel- és elismerve az állami beavatkozás kétélűségét,<sup>37</sup> elvileg egyértelműen az úgynevezett anyagi felügyelet mellett foglalt állást: „Az intézmény biztonsága szempontjából szükségkép és minden körülmények között megkövetelendő a vállalatnál, hogy kétségtelen garantiát nyújtson arra nézve, hogy a biztosítottak irányában elvállalandó kötelezettségeinek megfelelni képes legyen.”

A biztosításügyünkben kialakult, nehezen áttekinthető viszonyok azonban nem bizonyultak elegendő ösztönzőnek, illetve elégséges kényszerítőnek az előrelépéshez, s így a Beck-javaslat elbukott. Hasonlóképpen nem voltak elegendők a felügyeleti előrelépéshez még az 1890-es években bekövetkezett, s komoly felháborodást kiváltó nagy biztosítói csődök sem. Így például

különösen kirívó volt az Általános Gyermekek- és Népbiztosító Intézet esete, amely 3 éves „működése” alatt nemcsak az alaptőkéjét (az úgynevezett biztosítási tőkét), hanem még a biztosítottak díjtartalékait is elköltötte. Miután a 250 százalékos „utánfizetés” – mai szóhasználatnál élve: pótbefizetéses tőkeemelés – is megghiúsult, a biztosítót (jogutód nélkül) felszámolták.<sup>38</sup>

Bármennyire is illúzióromboló, nem a biztosítottak érdekvédelme, hanem sokkal inkább a Kiegyezéssel létrejött Monarchia egységes *piacára való kijutás* volt az az ösztönző, amely miatt a XIX. század végére a józanabb elmék nálunk is kezdték belátni: „Nekünk is kell regulatívumot, az osztrákéhoz hasonló szabályzatot alkotnunk, mert ez a viszonyosság követelménye” – állapította meg helyeslés közepette *Horváth János* egy 1897. évi szakmai tanácskozáson. Ugyanitt a már említett Huszár Kálmán – szinte Széchenyi stílusában – mutatott rá a máig érvényes, s oly gyakran elfeledett nemzetközi összefüggésekre: „Készen fekszik a közönség előtt egy javaslat – amely... a biztosítási jognak közigazgatási részét szabályozni célozza... az állami biztosító-hivatalt alig lehet kifogásolni, pláne most, midőn ennek mását úgyszólván minden államban megtaláljuk. E javaslat szerencsésen össze tudja egyeztetni az államfelügyeletet a szabad mozgással... De vitatkozni a fölött, hogy mi Ausztriával szemben mily követelésekkel lépünk föl, mikor itthon a legszükségesebbeket mi se végézzük, csak üres szó a sivatagban... hiszen... hogyan kívánhatjuk mármint, hogy oly állam, mint Ausztria – melyben oly erős már a biztosítás intézménye – bennünket egyenrangúaknak elismerjen magával? S mielőtt mi ezen magában véve jogos követeléssel föllépnénk Ausztriával szemben, szükséges lesz annak előfeltételeit megteremteni nálunk... mert nem követelhetjük, hogy a magyar intézetek ily rendezetlen anyaggal telepedhessenek le ottan, egy rendezett viszonyú intézetekkel bíró országba. De túlzottnak is tartom, a mit az előttem szólók az új osztrák regulatívumban lefektetett elvekre mondtak, mert hiszen a fő... az, hogy minden állam saját területén a maga törvényét akarja alkalmazni.”<sup>39</sup>



Emiatt azután a századfordulóra újból leporolták – a szerzője szerint szerényen csak „a világ akkori legjobbjának”<sup>40</sup> tartott – Beck-féle biztosítási törvénytervezetet. Fontos előrelépés volt azonban, hogy 1900-ban már azt is szeretnék volna elérni, hogy külön „biztosítási hivatal” foglalkozzon az üzemgazdasági összefüggésekkel, a biztosítási tőkeágaknak megfelelő differenciálásával, a díjtartalékok állami pénztárban való kezelésének betartásával, a nyereségelosztási tervekkel, a viszontbiztosítási terjedelem esetenkénti korlátozásával, illetve a nem megfelelő reklámmal és (ügyfél-) tájékoztatással is. Sajnos ebből, a most már *Hegedüs Sándor* kereskedelemügyi miniszter nevéhez kapcsolt, (második) magyar biztosítási törvénytervezetből sem lett semmi. Így pedig minden maradt a korábbi, a zavaros osztrák–magyar viszonyoknak megfelelően. Tovább bonyolította az akkor már 54 biztosító által teremtett piaci viszonyokat, hogy *állami* részjegyzéssel és nem is nagyon tagadott versenyelőnyhöz juttatási szándékkal 1900-ban és 1901-ben létrejött a szövetkezeti alapon álló Gazdák Biztosító Szövetkezete, illetve a Magyar Élet- és Járadékbiztosító Intézet, amelyek a várakozásokkal ellentétben gyorsan sikeresek lettek. Az állami „hátszéllel vitorlázó közös ellenség” ellen végre a többi biztosító is összefogott. Így azután sikerült elérniük, hogy külön pénzügyminisztériumi rendeletben a szövetkezeti biztosítókra is kiterjesszék a kereskedelmi törvény előírásait. Sőt, azt is kilobbizták, hogy a szövetkezeti biztosítóktól persze követeljük csak meg jó szigorúan az önrevíziót is...

A magyar bank- és biztosításügyben az első nagy világgégésnek, majd az azt követő teljes fordulásnak kellett eljőnnie ahhoz, hogy az állami felügyelet *elvileg* – s a tankönyvekben már – *elfogadott* gondolata a *gyakorlatban* s minden bankra és biztosítóra érvényesen felvetődhesen.<sup>41</sup> A felügyeletfejlesztési reformtervek korábbi sikertelenségéhez ugyanis valószínűleg sokban hozzájárult az, hogy a biztosításfelügyeletre vonatkozó javaslatok szerint a vizsgálatoknak – ellentétben a bankszektor felvetéseivel – valamennyi, azaz az erősen ellenérdekelte legnagyobb biztosítókra is ki kellett volna terjedniük...<sup>42</sup>

Ugyanezt az ellenállást persze bankügyek területén is tapasztalhattuk. A XX. század elejének magyar bankfelügyeleti szakemberei – így mindenekelőtt a már említett *Hantos Elemér*, *Katona Lajos*, *Wandke Gusztáv*, *Halász Sándor*, továbbá *Bun János*, *Fenyvessy Imre*, *Grötschel Imre*, *Halász Sándor*, *Hegedüs László*, *Herich Károly*, *Neumann Sándor*, *Schnierer Gyula*, *Schmidt József*, *Pásztor Miksa*, *Várnai Lajos*, illetve a korabeli pénzügyminiszterek: *Lukács László*, *Teleszky János*, *Popovics Sándor* – azt már belátták, hogy a normativitás + önkéntes revízió típusú „felügyeleti képlet” többé biztosan nem jelent megfelelő megoldást.<sup>43</sup> A kiutat azonban még ekkor sem az állami felügyeletben, hanem a normativitást kiegészítő „kötelezővé teendő autonóm revízióban”, illetve annak a szakmai és szervezeti megerősítésében látták. „Pénzintézeteink még idegenkednek a központi felülvizsgálatoktól és a Szövetség közreműködését rendszerint csak akkor veszik igénybe, ha már baj van... Holott az igazi, az ideális revízió feladata nem a visszaélések okainak utólagos megállapítása, hanem azok megelőzése és csírájukban való elfojtása; legértékesebb alkotórésze pedig az a kioktatás, melyben a központból jövő, sokat látott és hallott szakértő az intézet kevésbé tapasztalt tisztikarát, igazgatóságát és felügyelőbizottságát részesíti.” – állította a Magyar Pénzintézetek Országos Szövetségének titkára az 1904-ben elindult bank-számvizsgálóképzés számára írott tankönyvében.<sup>44</sup> Ennek megfelelően indul el az „állandó belső ellenőri” képzés is, amelynek alapelve általánosan elfogadottá vált: „Az ellenőrzés legyen folytonos és mindenre kiterjedő”.<sup>45</sup> A másfél évtizedes revizori gyakorlattal rendelkező Katona Lajos pedig olyan központi bankintézményt javasolt, amelynek „feladata a revizorokat, üzletileg és gyakorlatilag állandóan foglalkoztatása, melynek révén az igazgatóság és a felügyelőbizottság egy hozzáértő gyakorlati külső szakember vezetése mellett eszközlik az ellenőrzést... Az ilyen jellegű szakszerű revízióknak az eddig szokástól eltérőleg *preventív jellegűnek* kell lennie a bajok elkerülése és nem *detektív jellegűnek* a már meglévő bajok felderí-



tése végett.”<sup>46</sup> Lényegében tehát ez az az időszak, amikor a magyar könyvvizsgáló szakma pénzügyintézeti, illetve biztosítási ága is önálló szakmává – korabeli szóhasználattal élve: „amatőrrevizorból szakrevizorra” vált. Ez az állami tisztviselők számára elvileg is behozhatatlannak deklarált, bizonyítást sem kívánó képzettségi előny lett azután a mindenkor magyar állami felügyelet elleni egyik legszívósabban, s évtizedekig fennmaradt érv: „Az autonóm revízió fölénye az állammal szemben abban áll, hogy az érdekeltek kiválóbb képességű revizorokról gondoskodhatnak...”<sup>47</sup>

## AZ I. VILÁGHÁBORÚ ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Az I. világháború borzalmas viszonyai kellettek ahhoz, hogy a magyar bankszektorban is – (legalább) időleges jelleggel – elvethetővé és elfogadhatóvá váljon az állami szerv által megvalósítandó kötelező és kötelező pénzügyintézeti revízió gondolata: „a revíziók rendszeresítését a magyar hitelszervezet, az ország közigazdaságának jelentékeny kára nélkül sokáig nem nélkülözheti.”<sup>48</sup> A kívánatos, a favorizált megoldás értelemszerűen megfelelt a kötelező revíziót elrendelő 1899. évi német és az 1903. évi osztrák törvényeknek, illetve a korábban már említett magyar biztosításfelügyeleti törekvéseknek. A cél ugyanis egyrészt csak a szövetkezeti formában lévő pénzügyintézetek, illetve a (10 millió korona alaptőkénél) kisebb vetélytársak kötelező ellenőrzésének elfogadása lett. A nagyobb, s a részvénytársasági formában működő hitelintézeteknél – így a magyar hitelállomány és ipari tulajdon túlnyomó részét birtokló 5 nagy pénzügyintézeti (valóban tipikus finánciókés holdingot jelentő) csoportnál<sup>49</sup> is – azonban a megoldást változatlanul az önkéntes revíziós keretek megőrzésében látták.

A sokféle érdek, törekvés és gondolat „gordiuszi csomóját” Teleszky János pénzügyminiszter – háta mögött Tisza István miniszterelnök egyértelmű és demonstratív támogatásával – egy elegáns mesterfogással kívánta átvágni: 1915. április 19-én betérjesztette a képviselő-

házba a Pénzügyintézeti Központ alapítására vonatkozó törvényjavaslatot. A miniszter visszatekintő indoklása-értékelése jól foglalta össze a korábbi magyar „felügyeleti” rendszer lényegi hiányosságait: „Az, hogy a pénzpiac nagyobb megrázkódtatása a kisebb pénzügyintézetek egy jelentékeny részét válságos helyzetbe juttathatja, a szakemberek előtt nem volt meglepetés. Ellenkezőleg, már régen a háború kitörése előtt tudták, hogy az ország pénzügyintézeti szervezete nem egészséges és reformra szorul. A magyar kereskedelmi törvény liberális intézkedése, az engedélyezési és minden megelőző ellenőrzési intézkedések hiánya azt idézte elő, hogy aránylag igen nagy számban keletkeztek pénzügyintézetek, amelyeknek egy része nélkülözötte a gazdasági létjogosultságot, és hogy ez intézetek egy részének saját tőkéje nem állott arányban az általuk kezelt idegen pénzekkel, továbbá, hogy ezeket a többnyire takarékpénztári betét jellegével bíró idegen pénzeket nem mindig helyezték el oly módon, ahogy takarékpénztári betétek elhelyezendőek volnának... Takarékpénztár, betéti bank, sőt Credit Mobilier között a gyakorlatban nem volt meg az éles határvonal, ezek a fogalmak összefolytak, és nem ritka eset volt, hogy kisebb pénzügyintézetek, amelyek takarékpénztáraknak nevezték magukat s tényleg aránylag jelentékeny összegű takarékbetéteket gyűjtöttek kis emberektől, ezekkel a pénzekkel birtokparcellázásokat, sőt iparvállalatokat finanszíroztak”.<sup>50</sup>

Ugyanakkor azt is látta az előterjesztő, hogy taktikailag helytelen lenne, ha a pénzügyintézeti rendszer átfogó reformját céloznák meg: „A pénzügyintézeti ügy egészének törvényhozási úton való szabályozása nem látszott idő- és célszerűnek. Átfogó szerves reformok megvalósítására a háborús viszonyok nem voltak alkalmasak. Különben is ilyen törvényhozási úton való szabályozása a kérdésnek csak hosszabb idő elteltével éreztethette volna hatását, s az adott helyzetben, amint az évek hosszú sorának helytelen gyakorlata kifejlődött, a törvényhozási szabályozásnak a legnagyobb körülmények között alkalmazásával is mindig merev rendelkezései olyan zavarokat és bajokat idézhettek volna elő, amelyek végeredményükben talán kártékonyabbak lehettek volna, mint ha semmi

sem történik. Előbb elő kellett készíteni a talajt, s olyan helyzetet teremteni, amelyben, ha még szüksége fog mutatkozni, a törvényhozási úton való szabályozás nagyobb veszélyek felidézése nélkül lehetővé fog válni.”<sup>51</sup>

Erre a pénzügyi köztisztviselők számára példamutatóan tárgyilagos és a saját korlátait fel- és elismerő, sőt kimondottan gyakorlatias (pragmatikus) alapállásra pedig nagy szükség lett. Az első felügyeletitörvény-javaslatnak ugyanis már csak a napirendre vétele is országos politikai botrányt váltott ki.<sup>52</sup> *Apponyi Albert* az ellenzék nevében már a javaslat megtárgyalása ellen is fellépett, s határozottan tiltakozott. Kijelentette: „... ha egy intézményt teremtenek, amely az országnak összes pénzintézeteit egy központtól teszi függővé, amely teljesen a kormány hatalmában van, akkor elvész a maradványa is a szabad politikai állásfoglalás lehetőségének.” A miniszterelnök ezen feltevés ellen természetesen erőlesen tiltakozott, „... mire gróf *Andrássy Gyula* hihetetlen illúzióknak mondotta, hogy a központot nem fogják pártpolitikai célokra használni.”<sup>53</sup>

A helyzetet súlyosbította, hogy ez volt a világháborúban részt vevő s igen nehéz helyzetben lévő Magyarországon az első éles ellentét a politikai pártok között. Emellett a szakmai közvélemény is erőteljesen kifogásolta a nehéz helyzetbe kerülő pénzintézetek hitellel való kisegítését, illetve annak a pénzintézeti kötelező revízióval való összekapcsolását. A „*pénzintézeti reorganizáció*” ilyen újszerű megoldásában azonban – az önálló magyar központi bank, s ezzel az úgynevezett *last resort*-funkciót betöltő egyéb intézmény hiányában – mind elvileg, mind pedig gyakorlatilag az előterjesztőknek volt igazuk.<sup>54</sup> Hasonlóképpen sajnálatosan akkor is a saját korukat előzték meg a magyar pénzügyi bürokrácia tagjai, amikor a kötelező és minden pénzintézetre kiterjedő (megelőző) „demokratikus” állami felügyeletet mertek javasolni. A szakmai és parlamenti többség ezzel szemben még az utólagos vizsgálatokat is csak szelektíven tudta elfogadni: kizárólag azoknál a kisebb intézeteknél szerették volna alkalmazni, amelyek hitelt is vennének fel a Központtól, azaz már maguk

is elismernék a korábbi időszakban kialakult nehéz, avagy válságos helyzetüket.<sup>55</sup>

A kormány (példamutató bölcsességgel) nem kívánta túlfeszíteni a húrt. Emiatt azután formai okokra hivatkozva – tudniillik, hogy a PK (önálló jogkörben kialakítandó) alapszabályai nem lettek előterjesztve – maga vontta vissza a tervezetét, s azonnal komoly és valódi egyeztetésekbe (konzultációkba) kezdett mind az ellenzékkel, mind a szakmai szervezetekkel.<sup>56</sup> A minden érdekelt fél által cinkelt lapokkal folytatott tárgyalás- és alkusorozat azonban eredményes volt, s így már 1915. november 30-án, azaz még az őszi országgyűlési ülészekon a kormány újból elő tudta terjeszteni az „önként” módosított törvénytervezetét. A javaslatot az Országgyűlés hosszú, alapos, példamutatóan szakszerű tárgyalás után,<sup>57</sup> több további alkuval és módosítással együtt elfogadta, s azt *1916. évi XIV. számú* törvényerőre is emelte.

A mindössze 10 szakaszból álló kerettörvényt mellékletként most már persze kiegészítette a PK alapszabályainak tervezete is. Az így már 28 oldal terjedelmű joganyagból kiderülhetett, hogy az előterjesztők valóban komoly kompromisszumok elfogadására kényszerültek rá:

- a szövetkezeti alapon működő PK esetében „egyelőre öt év tartamára” 100 millió korona névértékű részt vásárolhat az államkincstár (1. §);
- a PK-t irányító elnököt 5 év időtartamra a pénzügyminiszter javaslatára, a király nevezi ki (2. §);
- a PK dokumentumai a köziratok bizonyító erejével bírnak (4. §);
- a PHK csak azon tagoknál „foganatosíthat felülvizsgálatot, amelyek tőle hitelt vagy kölcsönt vesznek igénybe, vagy amelyek maguk kéri a vizsgálatot” (5. §);
- pénzintézeti csőd „nyitása” esetén a PK központi szerepet tölt be (7. §);
- „a király vagy a kormány kinevezése alá eső tisztviselő sem az igazgatóság, sem a választmány, sem a felügyelőbizottság tagjának meg nem választható” (8. §);
- 1919. január 1-jéig nem lehet új pénzintézetre vonatkozó engedélyt kiadni (9. §).

A 64 szakaszt és két további mellékletet is tartalmazó (törvény =) mellékletből pedig többek között az is kiderülhetett, hogy

- a PK „célja a magyar szent korona országainak területén működő pénzügyintézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek ápolása és előmozdítása. A pénzügyintézeti Központ evégből

1. a tagjai sorába tartozó pénzügyintézeteknek oly rendkívüli időkben és különleges körülmények között, amikor hitelszükségletüknek a rendes hitelforrások útján való kielégítése nehézségekbe ütközik, hitelt nyújthat;
2. közreműködik abban, hogy oly pénzügyintézetek, amelyeknél a megejtett felülvizsgálat alapján ennek szükségessége fennforog, egészséges alapra fektessenek, esetleg más pénzügyintézettel egyesüljenek vagy felszámoljanak (sic!) ....
3. A felülvizsgálatra vonatkozó törvényes rendelkezések sérelme nélkül állandóan figyelemmel kíséri a pénzügyintézetek üzlet- és ügyvitelét és eközben szerzett adatokat megfelelően csoportosítva feldolgozza;
4. közreműködik abban, hogy a pénzügyi egészséges fejlődése érdekében a pénzügyintézetek ügyvitelének és ügykezelésének a lehetőség szerint egyöntetű elvek alapján helyezésük és célszerűen vitessék, továbbá a 7. § szerint felülvizsgálat alá eső intézetek ügyvitelében és természetüknek és a közgazdaság követelményeinek megfelelő elvek érvényesüljenek.” (5. §);

- csak a 20 millió – illetve Horvát-Szlavóniában csak 10 millió – koronát el nem érő, viszonylag kis saját tőkés tagintézményeknél van a PK-nak joga „időről időre felülvizsgálatot foganatosítani”, illetve a külön törvényen alapuló pénzügyintézeteknél (10. § 4. pont) csak pénzügyminiszteri felszólításra teheti ezt meg, míg az Országos Központi Hitelszövetkezet kötelekébe tartozó szövetkezeteket nem is vizsgálhatta (7. §), továbbá

- „A felülvizsgálat tényeknek megállapítására szorítkozik és a felülvizsgáló személy nincs jogosítva a felülvizsgált intézetnek utasításokat

adni... A felülvizsgálati utasítás azonban csak a választmány, illetve a közgyűlés jóváhagyásával módosítható.” (7. §),

- „a felülvizsgálat eredményét csak a PK elnöke, vezérigazgatója és illetékes legfőbb tisztviselői kaphatják meg”, amelyet azután a vezérigazgató közöl a felülvizsgált intézet igazgatóságával, s „csupán ha az ilykép folytatott tárgyalások nem járnak megnyugtató eredménnyel, akkor tehet a vezérigazgató jelentést a PK igazgatóságának,” (7. §), amely

- „ha az ilykép folytatott tárgyalások nem járnak megnyugtató eredménnyel... terjesztheti a PK igazgatósága az intézetnek megküldött határozatot a közgyűlés elé” (7. §), amely határozat ellen

- az intézet igazgatósága 15 napon belül a PK-választmányhoz fellebbezhet, s az – másodfokú szervként eljárva – akár módosíthatja is a határozatot (7. §), továbbá

- a PK tagjai az részvénytársasági alapon működő pénzügyintézetek, a takarékpénztárak, a külföldi pénzügyintézetek magyarországi fiókjai, a bankszerű műveletekkel foglalkozó szövetkezetek, a külön törvényen alapuló pénzügyintézetek és a B. sorozatú részvényekkel rendelkező „m. kir. államkincstár” (10. §), ám a

- a tagok ki is válhatnak, illetve ki is zárhatják őket (17–18. §), ahol azonban

- a PK vezető szerveinek – a közgyűlésnek, a 21 tagú igazgatóságnak, a vezérigazgatónak, a 61 tagú választmányának, a 9 tagból álló felügyelőbizottságnak – szigorú eljárásrend alapján kell és lehetett cselekedniük (22–53. §), illetve

- a vizsgálatok tartalma és formája is részletekbe menően, az 1. számú mellékletben is közzétett felülvizsgálati utasításban, törvényileg szabályozott lett (54–64. §), stb.

A sokféle kompromisszumot kialakító és elfogadó törvényalkotók sikerét bizonyította, hogy a részvénytársasági alapon működő 1871 intézet többsége, 1261 intézet – köztük az összes nagybank – „önként” lépett be a Központba, s így maga vállalta az állami felülvizsgálat lehetőségét. A vázlatosan ismertetett jogszabály alapján így 1916. június 1-jén a Pénzügyminisztérium dísztermében 1136 pénzügyintézet képviselőjének jelenlétében *Teleszky János* pénzügyi-

niszter ünnepélyes keretek között vezette le – a köztisztviselői pályafutása csúcscaként értékelt – Pénzügyintézeti Központ alakuló közgyűlését. A király által kinevezett *Schmidt József* nyugalmazott államtitkár – a törvény-előkészítő bizottság bizonyítottan hozzáértő és diplomatikus vezetője s akkortól már magas rangú „valóságos belső titkos tanácsos” – elnökségével és *Schóber Béla* vezérigazgató megbízásával elkezdődhetett az *első független és felelős, állami pénzügyintézeti felügyelet munkája*.<sup>58</sup>

Joggal tekinthetjük ezt az intézményt időt állónak. *Popovics Sándor* pénzügyminiszter javaslatára ugyanis már az 1918. évi XV. törvény állandósította a létét, majd az 1920. évi XXXVII. törvény bevezette a valamennyi kisebb tagintézetre vonatkozó ellenőrzési kötelezést. (A nem PK-tag nagyobb bankok azonban egészen 1939-ig meg tudták akadályozni, hogy a Központ ellenőrzése rájuk is kiterjedjen). Teleszky János messze tekintő és a fokozatos, az általa is szervesnek nevezett fejlődést előre látó elképzelése végül az 1926. évi XIII. törvényben teljesedett ki. Ekkor a *Bud János* pénzügyminiszter által előterjesztett javaslatban megerősítették és kibővítették a PK jogositványait és szervezeti kereteit. Ehhez persze már az is kellett, hogy – az 1921–22-ben az átmeneti jegybanki szerepet betöltő Magyar Királyi Állami Jegyintézetnek végre a helyébe léphessen – az 1924. évi IV. törvénnyel megalapított, s a pénzügyintézeti rendszer „végső védelmi” vonalának egyik bástyáját képező – *Magyar Nemzeti Bank*.

Lényegében ez idő tájt értek meg a feltételek a magyar állami pénzügyintézeti felügyeleti rendszer másik pillérének számító önálló állami biztosítási felügyelet létrehozására is. A rövid életű tanácsköztársasági közjáték után ugyanis a magyar biztosításügy is visszakerült a korábbi időszak kaotikus viszonyai közé. Sőt, a helyzet egyrészt a háborús, másrészt az 1920. júniusi trianoni békeszerződés után leválasztott területszkek biztosítási állományainak ügyei miatt még bonyolultabbá, sőt időnként válságossá vált. Ezek rendezése szükségessé és ésszerűvé tette az állami beavatkozás erősödését. Emiatt lett azután elfogadható – a nemzetközi, mindenképp előtt a svájci, a német és az osztrák példák alapos

ismeretével rendelkező pénzügyminisztérium és szakmai-érdekvédelmi szerv (BIOSZ) szakemberei által közösen kialakított – „A magánbiztosítók (kötelező) állami felügyeletéről” rendelkező *1923. évi VIII. törvénycikk*. Eszerint pedig a pénzügyminisztérium „felhatalmaztatott arra, hogy a biztosító magánvállalatok állami felügyeletét a törvényhozás további rendelkezéséig rendelettel szabályozza, különösen pedig rendelkezéseket állapítson meg a biztosítási felügyelő hatóság szervezetéről és hatásköréről, a vállalatok részéről e hatóság költségéhez hozzájárulásnak mértékéről és módjáról, a biztosító magánvállalatok megalakításának és működésének előfeltételeiről, kiváltképpen a biztosítási alapról, a díjtartalékról, a közzhatóság által fenntartott biztosító vállalatokról...” (2. §)<sup>59</sup>

#### VÉGEZETÜL: EGY „TECHNIKAI” APRÓSÁG

A figyelmes olvasót természetesen nem lehet meglepíteni azzal az egyszerű „trükkkel”, hogy megkerülünk egy (látszólag) technikai kérdést: ha a magyar pénzügyintézetek s felügyeletük ügye az évszázadok folyamán valóban ilyen sok lépésben, bukdácsolva, s kacskaringós „árkokonbokrokron” keresztül haladt előre, úgy *mikortól is számítsuk* a magyar állami pénzügyintézeti felügyelet létrejöttét? A tökéletes választ valójában csak az újabb és még újabb kérdések feltevésével közelíthetnénk meg. Kezdjük a felügyelet-történelmünket a most nem is említett „dicső múltban”, *Károly Róbert* híres tárnokmesterénél, *Neksei Demeternél*, vagy inkább *Beatrix* királynőnk nagyvonalú udvari „számmesterénél” *Brixiai Fülöpnél*? Fogadjuk-e el magyar elődszervezetként az osztrák és magyar kamaráknak az évszázadok alatt az 1840-es évtizedekre kifomálódott, s nálunk igencsak hatást gyakorló intézményeit, vagy csakis Kossuth Lajos pénzügyminisztériumának 1848. évi szervezeti egységeit tekinthetjük „igazi magyar” kiindulópontnak? Hogyan értékeli a függetlenségünket felszámolni akaró, s a birodalmi centralizációt szolgáló II. József és a Bach-korszak kancelláriát és bürokráciát modernizáló-teremtő intézkedéseit?<sup>60</sup> Elfogadhatjuk-e egy állami intézmény elődje-



ként az 1867-es Kiegyezés után kialakult „önkéntes pénzügyi ellenőrzés” intézményeit, s ha igen, szabad-e elfeledkeznünk a száz és román nemzetiségi pénzügyi intézményeink példamutató szakmai teljesítményéről? Tekinthatjuk-e felügyeleti rendszerünk kiindulópontjának a kezdetben csak a kisebb intézményeket vizsgáló Pénzügyi Központtal vonatkozó törvényjavaslat 1915. tavaszi, avagy őszi benyújtását vagy esetleg inkább csak a törvény 1916. évi elfogadását, illetve a Központ megalapítását tartjuk észben? S helyesebb lenne talán csak az 1920-tól, a már minden hitelintézet ellenőrzését lehetővé tevő bankfelügyeleti törvénytől, avagy inkább csak 1923-tól, a „demokratikusan” már minden biztosítóra kiterjedő biztosítá felügyeleti hivatal megalapításától számítani a modern felügyeletünket?

A rengeteg, s egyre csak sorjázó újabb kérdés gordiusi csomóját próbáljuk a korábbi pénzügyes kollégáink által gyakorolt eleganciával

megoldani. Fejet hajtva ezért minden, azt megelőző szellemi és gyakorlati előkészítést vállaló, illetve a későbbi továbbfejlesztésben szerepet játszó szakemberünk teljesítménye előtt, a független, felelős, állami és egyben modern magyar pénzügyi felügyelet *születésnapjaként* való nyilvántartásra a *Pénzügyi Központ 1916. június 1-jei megalakulását* javasolom. Ekkorra ugyanis már kifejlődtek mindazon elvek és gyakorlati megoldások, amelyek a magyar felügyeleti szakemberek számára a mai napig példamutatóak és meghatározó jelentőségűek lettek.<sup>61</sup> Egy, 2006 májusára-júniusára megszervezhető nemzetközi pénzügyi felügyeleti konferencia – vagy talán a világ egységes pénzügyi felügyeleteinek jövő évre vállalt budapesti találkozásán az egyik ünnepi ülészak – éppen megfelelő alkalom lenne arra, hogy egyrészt tisztelegjünk a felügyeleti szakma magyar úttörői előtt, másrészt tovább erősítsük a 90 éves magyar pénzügyi felügyelet s a jogutód PSZÁF nemzetközi tekintélyét.<sup>62</sup>

## JEGYZETEK

- 1 A magyar felügyelet előtörténetére lásd A. L. Gy. (2005): A magyar pénzügyi felügyelet története 1848-ig (Megjelenés alatt), illetve a „felügyeleti világtörténelemre” vonatkozóan pedig A. L. Gy. (2005): A „világ felügyeletei”, avagy a „felügyelt világ” kialakulása” (Megjelenés alatt) című tanulmányait, továbbá az ezeknél felhasznált szakirodalmat
- 2 Halász Sándor (1904): A pénzügyi betétek biztonsága, különös tekintettel a takarékpénztárakra (Pesti Nyomda, Budapest), 24–26., illetve 53–54. oldal; Hantos (1905): Pénzügyi intézetek ellenőrzése Magyarországon (A Magyarországi Pénzügyi Intézetek Országos Szövetsége, Budapest) 31. oldal
- 3 Hantos Elemér (1905) i. m. 31–32. oldal: A pénzügyi engedélyezés ügye is összefonódott a már 35 éves korában, 1844-ben alkancellárrá kinevezett *Apponyi György* centralizáló-modernizáló reformjaival, a megyei függetlenség, illetve az elmaradottság elleni támadást jelentő, s ezért gyűlölt úgynevezett királyi adminisztrátorok feladatkörével. Lásd Marczali Henrik (é. n.): Magyarország története [Budapest, Atheneum nyomda; in: Reprint (2000)], Laude Kiadó Budapest II. kötet 642. oldal
- 4 Földi Józsefné – Gondos Judit – Hetényi István (1998): Pénzügyminisztérium 1848–1998 (A PM kiadványa, Budapest) 9–14. és 70–73. oldal; Kosáry Domokos (1987): Kossuth pénzügyminisztériuma 1848-ban; in: Kosáry (1987): A történelem veszedelmei (Magvető Kiadó, Budapest) 279–320. oldal; Földi Józsefné (2002): Kossuth Lajos első pénzügyminiszterünk (Pénzügyminisztérium kiadványa, Budapest)
- 5 Sinkovics István (1952): Kossuth, az önálló pénzügyek megteremtője; in: Emlékkönyv Kossuth Lajos születésének 150. évfordulójára (Akadémia Kiadó, Budapest) 142. oldal és MNB (1993): A Magyar Nemzeti Bank története (Budapest, KJK) I. kötet, 142. oldal
- 6 Szócs Sebestyén (1972): A kormánybiztosi intézmény kialakulása 1848-ban (Akadémia Kiadó, Budapest) 192. oldal. További kutatást igényel azonban az, hogy a Kossuth Lajost a pénzügyminiszteri poszton követő *Duschek Lajos*, illetve az akkori apparátus milyen szerepet játszott a Zichy Ödöntől elkobzott gyémántok „eltűnésének” leleplezésében, s ezzel Madarász László rendőrminiszter megbuktatásában. (A később megkevert gyémántokat külföldön, „diplomáciai célokra” akarták felhasználni...)
- 7 Ennek volt nyílt demonstrációja az, hogy 1849-ben az akkori Szén-téren – a mai Deák-téren – nyilvánosan elégették a Kossuth-bankókat. Az erre vonatkozó metaszetet lásd PMKB (1941): A Pesti Magyar Kereskedelmi Bank 1841–1941: Száz esztendő emlékei (Reprint: Pest-Budai Ifjúsági Kultúr Egylet, é. n.)



- 8 Lásd Marczali Henrik (é. n.): Magyarország története (Budapest, Atheneum nyomda; in: Reprint; 2000, Anno Nyomda, Budapest) II. kötet, 688. oldal
- 9 Kautz (1868): A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon (Pest, Heckenast Gyula nyomdája) 485. oldal Később így fogalmazott: „míg azelőtt a javítási reformtörekvések a nemzeti közéletből indultak ki, s némileg organikus módon fejlődtek: most minden felülről jött, minden kormányi s rendőri bélyeget viselt, részben erőltetett gépies alakokban jelentkeztek.” (Uo. 511. oldal)
- 10 Egy-egy vármegyei hivatalnak évente 232 periódikus jelentést kellett a budai központ részére összeállítania ... Szekfű (1917): A magyar állam életrajza (Dick Manó kiadása, Budapest); in: Reprint (Maecenas, Budapest, 1988) 210–213. old. A forradalom után csak 1853-ban „állandósított” közigazgatásban, tehát épp’ a legnagyobb elnyomás időszakában kezdtek el leginkább „magyarkodni”, például az „Egyenruhaviselési Szabályzatban”. Így a pénzügyigazgatásban is „a tisztviselők vitézkötéses attilát, kakastollas kunkalapot, gyöngyház markolatú görbe kardot, ünnepek alkalmakra díszmagyart kötelesek öltetni, a birodalmi egység kifejezéséül kétféjű sasokkal a boglárokon, gombokon és kardmarkolatokon. Tilos volt a „lázadókra” emlékeztető körszakáll viselete, ellentétben a lojalitást szimbolizáló pofaszakállal.” MT (1967): Magyarország története (Budapest, Gondolat Kiadó) II. kötet 14. oldal
- 11 Lónyay Menyhért (1875), a későbbi pénzügyminiszter és miniszterelnök, így emlékezett erre vissza: „Én tettem eziránt az első kísérletet. Midőn a nyíregyházi takarékpénztár megállapítását kezdeményeztem, az sok akadályba ütközött és csak a hatvanas évek kezdetén sikerült arra az engedélyt kinyerni.” (A bankügyről; Atheneum kiadása, Budapest); 529. oldal; Milhoffer Sándor (1904): Magyarország közgazdasága (Budapest, Franklin Társulat) I. kötet 533–535. oldal
- 12 Vö. Csury Jenő–Marosi Imre (1931): A magyar biztosításiügy története (Gyarmati Ferenc Kiadó, Budapest) 35–40. oldal
- 13 Lásd Sándor Imre (1910): Erdély pénzvilága (Kolozsvár; Újhelyi és Boros könyvsajtója) 3–4. oldal, Lukács Gergely Sándor (1994): A magyar takarékszövetkezetek története és modernizációja (Az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség kiadványa, Budapest) 35. oldal; ET (1987): Erdély története (Szerk.: Makkai László és Szász Zoltán; 2. kiadás, Akadémia Kiadó, Budapest) III. kötet, 1509. oldal
- 14 Halász Sándor (1904): i. m. 166–175. oldal
- 15 Vö. Tallós János (1932): A biztosító magánvállalatok állami felügyeletének feladatai (A szerző kiadása, Budapest) 2–3. oldal; Csécsy Imre (1929): Biztosítás állami felügyelete; in: Közgazdasági Enciklopédia (Atheneum Kiadó, Budapest) I. k. 542–545. oldal; Horn Ede (1870): Bankszabadság különös tekintettel a magyar bankmozgalomra (Pesten, Atheneum kiadása) XII–XXXII. oldal
- 16 Kautz Gyula (1863): Nemzetgazdaság- és pénzügytan tekintettel a gyakorlati ipar-életre, a fensőbb tanulmány szükségére, meg az államkormányzat és törvényhozás feladataira (Pest, kiadja Heckenast Gusztáv) 490. oldal. Könyvének következő kiadásában [Kautz Gyula (1870): A nemzetgazdaságtan rendszere; Második, átdolgozott és javított kiadás, Pest, kiadja Heckenast Gusztáv; 482–483. oldal.] a talán „*legnagyobb magyar pénzügyes*” – a Kiegészítés gyakorlati, gazdasági előkészítésében kulcsszerepet játszó, a későbbi közös jegybank 1892 utáni, s még az agg Kossuth Lajos által is elismert elnöke – továbbfejlesztette, kiegészítette nézeteit. Vö. Földes Béla (1929): Kautz Gyula emlékezete (A Magyar Tudományos Akadémia ünnepi ülése Kautz Gyula születésének 100. évfordulója alkalmából, MTA-kiadás) Módosuló álláspontjának lényegét az „anyag felügyeletől” való tudatos és nyílt elhatárolódást adta. „A jövő szempontjából különösen pedig különösen fontosá vált az a megállapítása, hogy „egy külön *bankfelügyelő bizottságnak* vagy hatósági közegnek joga legyen a bank eljárása, könyvei, üzletviteli módja felől bármikor tudomást szerezni.” A következő évben publikált, s hasonlóképpen korszakos művében Kautz Gyula (1871): A társulási intézmények a nemzetgazdaságban (Pest, kiadja Ráth Mór) pedig már a biztosításügy is foglalkozva azon óhaját fejezte ki, „hogyan az országgyűlés mielőbb egy rendszeres és a kor színvonalán álló legislatív műnek megalkotására idővel és erővel rendelkezni” (I. m. 254. oldal)
- 17 A korabeli kollégák fokozatosan felbátorodva, hangot is adtak kritikájuknak: „Az a paritás, amelyet 1867-ben létesítettek, nem létezik, csak a levegőben van.” – állapította meg egy korabeli vitában *Horváth János*. Nekünk is kell regulatívumot, az osztrákéhoz hasonló szabályzatot alkotnunk, mert ez a viszonyosság követelménye (Helyeslés.) Gaár Vilmos szerint pedig a pénzügyintézeteknél „az 1878. évi vám- és kereskedelmi szerződésben biztosított paritás az 1878. évi 22. tc. 8. §-ban nem lett úgy megvalósítva, mint a többi részvénytársaságokra és szövetkezetekre nézve.” In: Róth Pál (1897): A magyar biztosító-társaságok jogi helyzete az osztrák új regulatívummal szemben (Magyar Jogászegylet Értekezések 126.; XIV. k.; 3. füzet, Franklin társulat könyvnyomdája, Budapest) 19–21., illetve 25. oldal
- 18 Nagy írónk ezen kevésbé ismert tevékenységére vonatkozóan érdemes idézni Horn (1870) könyvének (némileg túlzó) ajánlását: „A magyar bankmozgalom nagy részben a te műved, kedves barátom. Te voltál az, ki az országgyűlésen m.é. interpellációd által az ügy hivatalos elismerését kivívtad, s az enquete-bizottság kiküldését kieszközölted, mi által a kérdés folyamatosan tartatik.” (I. m. III. oldal.) Jókai szerepére, illetve a bizottság mai napig elgondolkodtató felvetéseire vonatkozóan lásd még Lónyay Menyhért (1875): A bankügyről, Atheneum kiadása, Budapest) 243–268. oldal; Táray Andor

- (1874): A bankügyről (Budapest, a szerző tulajdona) 118–201. oldal.
- 19 Horn (1870) i. m. X. és XV. oldal: A biztosítási termékek magyar felügyeleti engedélyezésének 1990-es évekbeli fokozatos felszámolásának vitái és tanulságai szó szerint alátámasztották a 120 évvel korábbi kollégánk megállapításait. A pénzülméletileg is kiválóan képzett Horn Ede (1870) volt az első szakirodalmunkban abban is, aki egyrészt levezette a hitelkockázatok értékelésének szükségességét, másrészt felvetette a magyarországi hitelbiztosítás lehetőségét és szükségességét (104–107. oldal)
- 20 Gaál Jenő (1899): A nemzetgazdaságtan rendszere két részben (Budapest, Atheneum) II. kötet, 349. oldal és Tallós (1932) i. m. 2–4. oldal három szakaszt, illetve típust különböztetett meg a felügyeleti rendszerek fejlődésben:
- I. „Publicitás”: amikor csak az üzleti eredményeket – esetleg némi kommentárral – nyilvánosságra kell hozni
  - II. „Normativitás”: a jogszabályban rögzített kötelezettségeket folyamatosan be kell tartani, s azt „önrevízióval” ellenőrizni kell,
  - III. „Állami ellenőrzés”, összekötve az úgynevezett anyagi felügyelettel
- 21 Kautz Gyula (1871): A társulási intézmények a nemzetgazdaságban (MTA Fáy-díjjal koszorúzott pályamunka; Pest, kiadja Ráth Mór) 115–117. oldal
- 22 Lónyay (1875) i. m. 547. oldal: Az pedig csak a korabeli viszonyokra többé-kevésbé jellemző, s nem kevés bájrt tartalmazó figyelemfelhívása volt: „A miniszterelnök rövid, de momentuozus nyilatkozatának legfontosabb része a következő szavakban rejlik: A bankügy nem politikai, hanem csupán közgazdászati és czélszerűségi kérdés” (560. oldal). Hasonló, „szabályozáspárti” álláspontot vallott 1876 után a másik korabeli pénzügyminiszter, *Szell Kálmán* is
- 23 Hantos (1905) i. m. 34. oldal: Az ún. autonóm revíziós” felügyeleti modell jellemzőire lásd Hantos (1905) i. m. 15–25. oldal; az úgynevezett anyagi felügyeletre vonatkozóan pedig Tallós (1932) 36–352. oldal; a kétféle modell összevetésére A. L. Gy. (1998): Ellenőrzés a biztosításügyben (Ellenőrzési Szemle, 1998. IV. szám) i. m. 35–38. oldal
- 24 A kereskedelmi törvény tárgyalásakor már volt olyan indítvány, amelyik a pénzüintézetekre vonatkozóan az egyéb társaságoknál szigorúbb ellenőrzést kívánt volna, ezt azonban elvetették. Lásd PK (1941): A Pénzüintézeti Központ első huszonöt éve, 1916–1941. (PK; Budapest.) I. k. 30. oldal: „Az állami ellenőrzésnek sem célja, sem jogosultsága nincs. A külföldön e rendszer sehol be nem vált, hazánkban pedig szakkörökben még csak szószólójuk sem akadt.” – állapította a meg még 1905-ben is némileg túlzóan a kérdésben már nem is teljesen elfogulatlan, mert a Magyarországi Pénzüintézetek Országos Szövetségének titkári posztját betöltő Hantos (1905) i. m. 45. oldal. Önmagának ellentmondva, műve bevezetőjében ugyanis már elismerte: „Hazánkban ez idő szerint még eltérnek a vélemények arra nézve, hogy vajon a gazdasági szabadelvűség megtűri-e az intézetek ügykezelésébe való beavatkozást, a nézetek tarkasága azonban csak akkor válik világgosszá, ha...” 9. oldal
- 25 Horn (1870) i. m. 274., illetve 288. oldal
- 26 *Korányi Frigyes*, az OKH vezérigazgatója mondta 1914-ben a régi-új igazságot: „a kisember tudja meg utoljára, hogy baj van.” Idézi: Hantos Elemér (1916): A pénzüintézeti reform (2., bővített kiadás, Pénzüintézetek Országos Egyesülete, Budapest) 66. oldal, illetve Hantos (1905) i. m. 26–29. oldal
- 27 Wanke Gusztáv (1935): A hitelszövetkezeti ügy Magyarországon és a külföldön. („Patria” nyomda, Budapest) 15–43. oldal
- 28 Wanke (1935) i. m. 17. oldal. Lásd még Katona Lajos (1916): Pénzüintézetek szanálása és revíziója a gyakorlatban (Budapest, Pallas Rt. Nyomdája) 22–24. oldal 75–85. oldal
- 29 Részletesen lásd Katona (1916) i. m. 73–86. oldal és Halász (1904) 339–348. oldal
- 30 Hantos (1916) i. m. 68., illetve 89. oldal Sándor (1910) az erdélyi magyar pénzüintézeteket is (jogosan) bíráló szavai olyan kemények, hogy közlésük még napjainkban is botrányt kavarna. (I. m. 8–12. old.)
- 31 Halász (1904) i. m. 337–338. oldal A „MPOSZ Rt.” a nevét a „Magyar Pénzüintézetek Központi Hitelbankja” névre változtatta. PK (1941) i. m. 31. oldal
- 32 Hantos (1916) i. m. 29. oldal: Szavait alátámasztja, hogy például Exner Kornél (1910) igen alapos, 1901-ben első, majd 1910-ban második átdolgozott kiadást is megért, a jogászképzésben használt tankönyvében, a *Magyar pénzügyi jog* (Atheneum, Budapest) című művében egyetlen szót sem lehet találni a pénzüintézetekkel kapcsolatban. Ellentmond viszont állításának az, hogy Kmety Károly (1902) már az 1902-ben, az 5 év alatt a harmadik kiadást megért, s közel ezer oldalas közigazgatási jogi tankönyvéből már kihagyta a pénzügyi közigazgatási jogra vonatkozó anyagot, mivel az akkorra már „a jog- és államtudományi karok vizsgarendjében mint az egész közigazgatási jog kiváló gyakorlati fontosságú ága, kötelező főstudiumként szerepel”. A magyar közigazgatási jog kézikönyve (Harmadik, javított kiadás, Budapest, Politzer Zsigmond kiadása; „Bevezető a harmadik kiadáshoz”, illetve 167. sz. lábjegyzet; 679–684. oldal)
- 33 Hantos (1905) i. m. 53. oldal: Vö. Milhoffer (1904) i. m. II. kötet 431–433. oldal
- 34 Kmety (1902) i. m. 459–469. oldal
- 35 Tallós (1932) i. m. 1. oldal

- 36 A vitát felidézi Róth Pál (1897): A magyar biztosító-társaságok jogi helyzete az osztrák új regulatívummal szemben (Magyar Jogászegylet Értekezések 126.; XIV. k.; 3. füzet, Franklin társulat könyvnyomdája, Budapest) 22–23. oldal
- 37 „Ott hol ezen rendszer van behozva, az állam a vállalat alakulására, szervezetére, vezetésére és kezelésére mélyreható befolyást gyakorol, amiből természetesen következik, hogy ezen ténykedése által a kérdéses vállalatok működéséért és üzletéért erkölcsi felelősséget vállal”. Beck Hugó (1890): Törvényhozási reformok a biztosításiügy terén (Magyar Jogászegyleti Értekezések, XXVII.; V. kötet, 6. füzet, Budapest, Franklin társulat) 4. oldal
- 38 Csury–Marosi (1931) i. m. 77–78. oldal
- 39 Idézi Róth (1897) i. m. 23–24. oldal; lásd még. Milhoffer (1904) i. m. II. kötet, 467. oldal
- 40 „... midőn a magyar biztosítási törvény megalkottatott, sehol másutt jobb biztosítási törvény nem létezett és hogy a mi biztosítási törvényünk a múltra nézve haladást jelent...” – állapította meg egy 1896. évi szakmai vita alkalmával a magyar pénzügyminisztériumi ethosz eme örök képviselője. Idézi MJE (1896): A magánbiztosítási vállalatokról szóló törvényjavaslat (A Magyar Jogászegylet 1895 májusi vitája) (MJE Értekezések, 112. XII. k. 5. füzet, Franklin társulat, Budapest) 48–49. oldal
- 41 Bármennyire is ismeretlen és szokatlan a rendszerváltás után, mégis a történelmi hűség kedvéért meg kell említeni, hogy az *első önálló állami biztosításfelügyeletet* az osztrák törvényt másoló *Tanácsköztársaság* 1919. évi 29. számú néptörvénye teremtette meg. A magánbiztosításiügy létjogosultságáról azonban csak a már 1919 februárjában megalakult Biztosító Intézetek Országos Szövetségének (BIOSZ) nehéz és heves vitáin sikerült (úgy-ahogy) meggyőzni felügyelésre kijelölt ügynevezett *biztosítási direktórium* tagjait. Vö. Csury–Marosi (1931) i. m. 193–194. oldal, A. L. Gy. (1986): Az állami biztosításfelügyelet alapkérdései (Biztosítási Szemle, 1986/2-3; 47–49. oldal; MTPR (1959): A magyar Tanácsköztársaság pénzügyi rendszere (Budapest, KJK) 175–206. oldal
- 42 „a hol a biztosítás már nagyobb mérveket öltött, és azal számos magánvállalat foglalkozik, a biztosítás terjedésének és általánosításának s a visszaélések lehető megelőzésének érdekében külön országos ellenőrzési hivatal szerveztessék” – állapította meg Gaál (1899) tankönyvében. Majd hozzátette: „Az állam ezen beavatkozása teljesen jogosult, mert a nagy vállalatok kezelésének megítéléséhez szakértelem és beavatottság szükséges, a mivel a nagy közönség természetesen nem bírhat.” (I. m. II. kötet 346. oldal)
- 43 Az irigylésre méltóan sokszínű és alapos felkészültségről árulkodó, az országban egyszerre legalább 10–12 szakmai-érdekvédelmi egyesületnél folyó pénzügyintézeti viták részletes leírására lásd Halász (1904) i. m. 231–321. oldal
- 44 Hantos (1905) i. m. 46. oldal. Ismert volt pedig már számára, hogy az állami (központi) ellenőrzés területén Poroszországban havi pénztári önrevíziót követeltek, s azt állami hivatalnokok le is ellenőrizték, hasonlóan az 1844 utáni Ausztriához. 1880-tól Dániában a belügyminiszter kapta meg a takarékpénztári szektor felügyeletét, 1888-tól Olaszországban a földművelésügyi, illetve a kereskedelmi és iparügyi miniszter kapott jogokat és kötelezettségeket. 1891-től Angliában olyan takarékpénztári állandó bizottságot hoztak létre, melynek költségeit az állam fizette. Franciaországban 1895-től a kereskedelmi miniszter „főfelügyele” mellett évente legalább egy alkalommal minden hitelintézetet megvizsgáltak. Lásd például Halász Sándor (1904) i. m. 3–180. oldal. Ezen nemzetközi fejleményekről azonban lesújtó volt a közvélekedés: „A tapasztalás a többi országokban is igazolja, kormányközegek a felügyeleti jogot csak akkor gyakorolják, amikor valahol rendtelenség, hanyagság, vagy mulasztás merül fel. Rendszeres, ismétlődő és valamennyi intézetre kiterjedő revíziók sehol nincsenek, főleg szakértő állami tisztviselők hiánya miatt. A ritkán megejtett állami revíziókat is sablonszerű eljárás jellemzi.” [Hantos (1905) i. m. 9–14. oldal]
- 45 Lásd részletesen Kormos Alfréd (1908): Pénzügyintézetek állandó ellenőrzése pénzügyintézetek, részvénytársaságok és szövetkezetek igazgatósági, felügyelőbizottsági tagjai, tisztviselői, jogtanácsosai és részvényesei részére (Budapest, Apolló irodalmi és nyomda részvénytársaság) 13. oldal. Hasonlóan fogalmazott Hantos (1905): „Minden és mindenki ellenőrizendő, ez az alapos felülvizsgálat jelszava” (I. m. 59. oldal)
- 46 Katona (1916) i. m. 94–95. oldal. A szerző felvetésének lényegét, illetve ma is megfontolandó részét tehát az képezte, hogy ne a „vizsgáltak” (egyedileg) fizessék a könyvvizsgálójukat, hanem egy, általuk közösen finanszírozott intézmény küldhessen hozzájuk mind-egyikhez valóban független auditálókat
- 47 Hantos (1916) i. m. 15. oldal. Vadnai Béla–Fenyvesvölgyi Sándor (1932) azzal vezetik be könyvüket – „A biztosító magánvállalatok revíziója” (Budapest, „Madách” nyomda, 14. oldal) – hogy „a magyar biztosítási revizori intézmény már serdülőkorát éli...” A Revizorok Országos Szövetségének pénzügyintézeti szerepvállalására lásd még PK (1942). i. m. 5. oldal
- 48 „Az államkormányzati és kormányhatalmi befolyás széleskörű érvényesülése a különféle központokban megfelel a háborús idők rendkívüli gazdaságpolitikájának...” Hantos (1916) i. m. 5. és 8. oldal
- 49 A XX. század elejére a (Rotschild-, illetve a Creditanstalt-csoporthoz kapcsolódó) Magyar Általános Hitelbank, (Deutsche Bank, illetve a Wiener Bankverein-csoporthoz tartozó) Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, a (Union

- Laender-csoport tagjaként működő) Magyar Leszámlító és Pénzváltó Bank, a Pesti Hazai Takarékpénztár és a Magyar Bank lett a kialakuló pénzügyi és ipari holdingok (konglomerátumok) irányítója. MT (1967): Magyarország története (Gondolat Kiadó, Budapest) II. kötet, 107. és 163–164. oldal
- 50 Teleszky János (1927): A magyar állam pénzügyei a háború alatt (MTA kiadása, Budapest) 355–356. oldal
- 51 Teleszky (1927) i. m. 357. oldal
- 52 Valószínűleg ismerték Gaal (1899) bölcs intését: „Nincs bank, amely az állam valóban erős akaratának ellen tudjon állni, ezért, a bankszervezetben annak illetéktelen kívánságai ellen emelendő akadályok viszonylagos becsének elismerése mellett, a visszaélések valódi bizonyítékait nem ott, hanem magában a kormányzat keretében kell lehetőleg megteremteni. (I. m. 324. oldal) S a biztosításfelügyeletre vonatkozóan: „az állami beavatkozás csak átmeneti állapotot képezzen, mert a közönség túlságos óvása e téren szintén csak a figyelem elernyedésére és az önfelelősség érzetének elhomályosodására vezet. A túlságos gyámkodással egyébiránt az akarva nem akarva nagy erkölcsi felelősséget vesz magára, mert a közönség az általa engedélyezett és ellenőrzött biztosító vállalatokat eleinte feltétlenül megbízhatóknak hajlandó tartani, és maga nem törődik ebbeli érdekei megóvásával.” (Ugyanott 349. oldal)
- 53 PK (1941) i. m. 6. oldal, Teleszky (1927) további elgondolkodta érveket is említett: „A javaslatot az ellenzék nagy idegenkedéssel fogadta. Rejtett politikai célokat, a kormány hatalmának kiterjesztésére irányuló törekvést tulajdonítottak neki, sőt voltak olyanok, akik gyanúba fogták a kormányt, hogy veszteségi tartalék-alap létesítését azért tervezi, hogy ebből pártpolitikai célokra méríthesse, vagy a párt adósságait egyenlíthesse ki.” (i. m. 358. oldal)
- 54 Eckhart Ferenc (1941) egyike volt azon keveseknek, illetve talán az első, aki a magyar szakirodalomban felismerte a központi (jegy)bank és a pénzintézeti felügyeleti funkció összefüggéseit. (A magyar gazdaság száz éve, 1841–1941; Budapest, Posner Grafikai Intézet, 218–219. oldal)
- 55 Szakmai büszkeség tölthet minket el a korabeli kollégáink miatt: „Valóban ilyen intézmény, amely – mint ugyancsak Teleszky János mondta – összekapcsolja a bírálónak, az irányítónak a szerepét a támogató, a hitelnyújtó szerepével, amely nemcsak megállapítja a bajokat, hanem mindjárt segíthet is, nincs sehol máshol, bár több államban már régibb idő óta van bevezetve a pénzintézetek állami ellenőrzése vagy a revíziós kényszer. Kétségtelen azonban, hogy egyes újabb külföldi jogalkotásokra már bizonyos befolyással volt a Pénzintézeti Központ szervezet és működése.” PK (1941) i. m. 6. oldal, illetve az MNB (1993) i. m. 78., illetve az 1916 elején létrejött német és az osztrák Devizaközponntal összefüggésben: 373–374. oldal. A rendszer-váltás utáni ún. bankkonszolidáció elveinek, szervezetének, módszereinek és eredményeinek ismeretében pedig különösen érdemes elgondolkoznunk elődeink szak-tudásán. Vö. ÁSZ FEMI (2004): Privatizáció Magyarországon (Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2004. június) I. kötet 35–59. és 217–221. oldal, illetve II. kötet 188–200. old.; Várhegyi Éva (2002) Bankvilág Magyarországon (Helikon, Budapest) 22–68. oldal
- 56 A törvényjavaslat tárgyalásakor már képviselő Hantos Elemér (1916) emiatt jegyezte meg büszkén, hogy a „kifejtett javaslatait részben átvezették” (6. oldal) A „banklobby” embereként elkönyvelt szerző akkori várakozásai mindenesetre elgondolkodtatók lehetnek még napjainkban is: bár 10 év óta hangoztatta, hogy a „revízió ügye a központi bank sorsától elválaszthatnák és a revízió a pénzintézetek olyan autonóm szervezetére bízhatnák”, most mégis elfogadta a javaslatot. „mert bízunk abban, hogy a pénzintézetek egyetemességének sikerülni fog céltudatos munkával a Pénzintézeti Központból teljesen autonóm szervet fejleszteni, amely revizori tevékenységében ment minden államhatalmi és kormánybefolyástól.” (78. oldal). Az 1916 januári parlamenti hozzászólásában ezért fogalmazott úgy: „Ennek az intézménynak egész sorsa attól függ, sikerül-e az intézményben letett eszmék megvalósítására a megfelelő szakembereket megtalálni. (Helyeslés) (82. oldal) Ezekhez a kívánságokhoz ma se tudunk sokkal többet hozzátenni...
- 57 A parlamenti vita részletes jegyzőkönyvét lásd Hantos (1916) 95–112. oldal
- 58 A PK a VIII. kerület Szentkirályi utca 3. sz. alatt épületben kezdte meg munkáját, majd 1916 novemberében átköltözött az akkori IV. kerület Deák Ferenc utca 1. számú házba. (Jelképes értékű, hogy ugyanabba az épületbe, ahol a „Haza Bölcsé” élete utolsó évtizedeit leélte: a volt „Angol Királynő” szállodába.)
- 59 Az említett feladatokat a 196/1923. évi és a 4 730/1923 M. E. rendeletek, továbbá a 48 718/1923, a 48 692/1923, a 48 718 és a 130 623/1923 számú pénzügyminiszteri rendeletekben végezték el. Lásd PM (1924): A biztosító magánvállalatok állami felügyeletére vonatkozó jogszabályok gyűjteménye (Budapest, M. Királyi Nyomda). Értelmezésükhöz lásd Csurly–Marosi (1931) i. m. 200–204. oldal; A. L. Gy. (1986) i. m. 48–49. oldal; Schack Béla (1929): Révai kereskedelmi, pénzügyi és ipari lexikona (Szerk.: Schack Béla, Budapest, Révai irodalmi intézet) I. kötet 276. oldal; KE (1929): Közgazdasági Enciklopédia (Atheneum, Budapest) I. kötet I. kötet 544. oldal
- 60 Történelmi tudatunk különösen az 1848-es szabadságharcunk leverését követő Bach-korszak kettősségét képes nehezen megemészteni: „Mind Ezeket összefoglalva azt mondhatni, hogy az e téren intézkedések odacézoltak, a földművelést békóiból felszabadítani, a birtokkal szabadabb bánásmódot s rendelkezést biztosítani, az adásvevés, feldarabolás és hitel akadályait eltávolítani, szóval a még fennlevő középkorias és hűbér-



szellemű intézményeket végleg eltörölni, s az azelőtti nehézkes termény-gazdaság helyébe az új pénzgazdasági rendszer lépését megkönnyíteni. Kétségtelenül dicséretes mozzanatok, melyeknek árnyoldala csak az, hogy nem egészen nemzeti érdekünk volt a kiindulási pontjuk, s hogy *rólunk nélkülünk* alkotott oly szabványokat tartalmaznak, melyek közgazdasági életünkre határozó befolyásukká váltak” Kautz (1868) i. m. 514. oldal

- 61 A PK fejlettségére példaként álljon itt, hogy a később alakult „Biztosító Magánvállalatok M. Kir. Állami Felügyelő-Hatóságán” a 3 osztályának egyikét, az úgynevezett biztosítástechnikai osztályt, átmenetileg, egészen a 30-as évekig a Pénzintézeti Központ keretén belül működtették. Lásd Schack (1929) i. m. 279. oldal. S szaktudásukat dicséri, hogy még 1936-ban is, a PHÖNIX Életbiztosító Rt. bekövetkezett, s európai méretekben hullámokat felverő csődjét, majd szanálását is a Központ munkatársaira bízták, akik – együttműködve a biztosításfelügyeleti hatósággal – dolgozták ki és valósították meg a mai napig elismert megoldásukat. S nem túl sokan tudják, hogy 1939-ben, a magyar tőkepiaci felügyelet első intézményét jelentő „Magyar Pénz- és Tőkepiac Szabályozására Alakult Intézet Rt.”

alapításában is ott segédkezett a Pénzintézeti Központ. Lásd PK (1941) i. m. 106. oldal. A magyar pénzintézeti rendszer biztonsága fölött a két világháború között örökös intézményekre vonatkozóan tömör leírást ad Ladik Gusztáv (1941) Tétéles közigazgatási jogunk alaptanai (Budapest, Attila-nyomda) című műve (91–103. oldal)

- 62 S ez talán azt is lehetővé tenné, hogy 1980 után – azaz a magyar felügyeleti rendszer „újraeremtésének” negyedszázadát követően – végre nálunk is legyen olyan – s mint kiderült, egy jó évszázaddal ezelőtt teljesen természetes – konferencia, nyilvános, illetve szakmai vita, amelyben a magyar és a nemzetközi felügyeleti rendszer pénzügyi felügyeletek sajátosságai, tanulságai, fejlődési irányzatai stb. összevetésre, értékelésre kerülnének. A mindenesetre tény, hogy az osztrák biztosításfelügyelet már kihasználta az alkalmat, s a Biztosításfelügyelet Nemzetközi Szövetségének (IAIS) 2005. évi őszi bécsi kongresszusán példamutató ügyességgel és sikerrel ünnepelték meg a „legrégebbi osztrák állami pénzintézeti felügyelet alapításának 150. évfordulóját”. Lehet persze, hogy ezzel a „legrégebbi magyar pénzintézeti felügyelet megalapítását” is ők ünnepelték meg....?!



## 43. Közgazdász Vándorgyűlés

# *A magyar gazdaság fenntartható növekedése*

Folyóiratunk szinte minden publikációja a (fenntartható) növekedés, a versenyképesség és az államháztartási reform egymással kölcsönhatásban álló tényezőit, háttér-összefüggéseit állítja reflektorfénybe. Így a szakmai közélet figyelemre méltó eseményeit, eredményeit bemutató MŰHELY rovatban is e témákkal találkozhat a Tisztelt Olvasó.

A 43. Közgazdász Vándorgyűlésen a gazdaság fenntartható növekedésének befolyásoló tényezőit vették górcső alá az előadók, és e téma szempontjából is tanulságosak a két akadémiai doktori disszertáció legfontosabb megállapításai.

Magyarország gazdasági növekedésének lendülete az Európai Unióban eltöltött első évben nem változott számottevően; továbbra is mintegy két százalékponttal haladta meg az euró-zóna országainak átlagát. Ezt az ütemet önmagában komoly eredményként is elkönnyvelhetnénk, ha külkereskedelmi és fizetési mérlegünk, valamint költségvetésünk nem zárt volna tetemes hiánnyal. A közelmúlt és a jelen makacs egyensúlytalanságai, a nagy elosztórendszerek reformjának elhúzódása megkerülhetlenné teszi a kérdést: mit kell tennünk azért, hogy gazdasági fejlődésünk hosszabb távon is fenntartható legyen, vagyis ne ütközzék egyensúlyi korlátokba.

A Magyar Közgazdasági Társaság 2005. évi közgazdász-vándorgyűlése e feltételekkel foglalkozott. A szokásos gazdaságpolitikai előadások mellett nagy teret kaptak az Európai Unió lisszaboni stratégiájából adódó feladatok: a versenyképesség, a társadalmi és gazdasági kohézió, a foglalkoztatás növelése. Közmegegyezés alakult ki arról, hogy a költségvetési egyensúly helyreállításának kulcsfeladata az államszervezet, a közszolgáltatások reformja, amelynek elkerülhetetlen velejárója az állami alkalmazásban állók számának csökkentése. Az Európai Unióban régóta napirenden szereplő téma az információs társadalom kialakulásának-kiteljesedésének elősegítése. Az informatikai szekció

az ezzel kapcsolatos hazai eredményeket, jó példákat és feladatokat is feltárta.

Külön szekció foglalkozott az Európai Unióban való részvételünk eddigi tapasztalataival, a közösségi támogatások felhasználásával, valamint a 2007 és 2013 közötti időszakban várható források fogadására való felkészüléssel. Ez utóbbi keretében több előadás tekintette át a közelmúlt fejlesztéspolitikájának tanulságait.

A vándorgyűlés Magyarországot nemcsak az EU tagjaként mutatta be, hanem az egész világgazdaság résztvevőjeként; az egyik szekció az „egyéb” külgazdasági kapcsolatainkkal foglalkozott.

A vándorgyűlésnek mind a plenáris ülésein, mind a szekcióiban a szakma legelismertebb, leghozzáértőbb kiválóságai szerepeltek, de idén örvendetesen nagy számban találkozhattak a résztvevők olyan ígéretes fiatalokkal is, akik most kaptak először lehetőséget arra, hogy e fórumon is bemutatkozzanak.

Egy olyan szakmai rendezvényen, ahol kereken hetven előadó mondta el a véleményét és a csaknem négyszáz résztvevő közül szintén több tucatnyian szóltak hozzá, természetesen nem alakulhat ki tökéletes összhang sem a helyzetmegítélést, sem a teendőket illetően. A közgazdász-vándorgyűléseknek azonban éppen az a vonzerejük, hogy a különböző nézetek, iskolák (*horribile dictu*: eltérő politikai erők) képviselői az egymás megértésének szándékával és igé-

nyével léphet fel, és a viták mindig szigorúan szakmai mederben maradnak. Nem történt ez másképpen most sem. (A szekciók munkáját a szekcióelnökök írásos beszámolója alapján tekintjük át.)

■ *Kádár Béla* akadémikus, a Magyar Közgazdasági Társaság elnöke a vándorgyűlést bevezető **Fenntartható növekedés – hogyan is állunk?** című előadásában nagy ívű áttekintést adott a világgazdaság, az Európai Unió és Magyarország növekedési esélyeiről. Megítélése szerint az Európai Uniónak hosszabb távra szóló, átfogó nagystratégiára lenne szüksége, hogy megoldást találjon a fejlődés alapkérdéseire, és válaszokat tudjon adni a külső kihívásokra. A napi politikai túlélési gyakorlatokba belefáradt, európai vízió nélkül élő társadalom elfordult az új kezdeményezésektől, sőt az integrálódásban rejlő lehetőségeket sem használja jól ki. Pedig a fejlődés fenntarthatósága egyre inkább nem gazdasági és környezeti, hanem társadalmi tényezőktől függ.

Magyarország számára az unióban töltött első év nem hozott nagy megrázkódtatásokat; a negatív fejlemények jórészt függetlenek voltak az integrációtól, a külföldi tőke beáramlásának megháromszorozódása viszont EU-tagságunknak köszönhető. Sajnálatos módon a közelmúltban sem csökkent az ország jövedelemtermelő képessége és a jövedelemelosztás közötti szakadék. A jelenlegi politikai ciklus egyetlen évében sem sikerült teljesíteni az államháztartás deficitjének vállalt csökkentését. Ez megingatta a gazdaságpolitika iránti bizalmat, és mára a bizalom visszaszerzése vált az állam első számú feladatává. A deficit eltüntetésének nem jó módja az adócsökkentés; többszörösen igazolódott mind külföldön, mind Magyarországon, hogy az adók mérséklése nem vezet a bevételek növekedéséhez. Előbb az állam kiadási terhein kellene enyhíteni és csak utána szabad mérsékelni a nemzeti jövedelem költségvetési központosítását.

Gazdaságunk hosszabb távon fenntartható növekedésének fontos feltétele, hogy a gazdaságpolitika ne korlátozódjék fiskális és monetáris politikára, hanem egészüljön ki hatékony

fejlesztéspolitikával. Közepesen fejlett országokban, ahol az infrastruktúra még nem eléggé épült ki, s ahol átfogó fejlesztési, intézménykorszerűsítési, felzárkózási feladatokat kell végrehajtani, elengedhetetlen az állam fokozott szerepvállalása, mert e nélkül nem lehet átfogó cselekvési programot megvalósítani, s nem képzelhető el az emberek magatartásának és gazdasági teljesítményének megújítása.

■ *Parragh László*, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) elnöke **Versenyképesség: légvár vagy valóság?** című előadásában néhány nemzetközi rangsor alapján vázolta föl a magyar gazdaság versenyképességét. Némely összeállítás szerint romlik, mások szerint valamelyest javult a helyzetünk az utóbbi évek átlagát tekintve. (Sajnos: időben minél közelebbi az elemzés, annál inkább romló tendenciára mutat, tehát úgy tűnik, a folyamatok nem a legjobb irányban haladnak.) Minden intézmény figyelmeztet viszont azokra a veszélyekre, amelyek az egyensúlyhiányból fakadnak.

A legtöbb makromutatót illetően helyzetünk nem kiugróan rosszabb, mint a kelet-közép-európai országoké, de a gazdasági növekedés ütemében csak Csehország maradt el tőlünk 2004-ben. A gondok elsősorban az egyensúly területén jelentkeznek: a nemzeti jövedelemhez képest nagy a bruttó államadósság, nagyon magas az alapkamat, a reálberek 2002–2003-ban nálunk növekedtek a leggyorsabban, ám ez 2004-ben reálbércsökkenésbe torkollott. Az egyensúly jellemzően azokon a területeken bomlott meg, ahol az állam túlságosan beavatkozott.

Parragh László szerint sok-sok esemény jelzi, hogy az állam diszfunkcionálisan működik. Vértelmezésnek minősítette a kormány „100 lépés” programjának azt az elemét, hogy a hatóságok az általuk beszédett bírság 40 százalékát maguk használhatják föl. A létszámcsökkenésnek gyakori módja a tevékenység kiszervezése, amely ezután még többbe kerül az államnak. A felsőoktatás, a felnőttképzés és a nyelvoktatás egyaránt elmarad a piac igényeitől.

Az MKIK több helyütt is eredményesen vállalt át állami feladatokat: 2000-ben vették át az államtól a szakmunkástanulók képzésének

ügyét, és öt év alatt megkétszereződött e szerződések száma. Beszámolt a Széchenyi-kártya kiemelkedő sikeréről is: a vállalkozókhöz kihelyezett összes állami forrás fele ebben a formában jutott el a kedvezményezettekhez.

A kamara elnöke szerint a gazdaságpolitikának elsősorban világos jövőképre, karakterre van szüksége. Ne szülessenek újabb és újabb programok, hanem valósítsák meg a meglévőket. 2005–2006-ban egy újabb rendszerváltozásra lenne szüksége. 1990-ben változtattunk Magyarországotársadalmi rendszerén, a pártrendszeren és a gazdasági rendszeren. Érintetlenül maradt azonban nagyon sok terület: az államigazgatás, az elosztási rendszerek, az oktatás és a kutatás-fejlesztés. Ezek megkövesedett struktúrákként vannak jelen, és nincs ereje senkinek arra, hogy megváltoztassa őket.

A magyarországi gazdaságnak csak egyik része versenyképes: a multinacionális vállalatok; a kis- és közepes vállalkozások (kkv-k) azonban küszködve-bukdácsolva, máról holnapra élnek. A közigazgatás (elsősorban is az önkormányzati szint) egyértelműen versenyképtelen; nem kiszolgálja a vállalkozásokat, hanem fékezze működésüket.

■ *Varga Mihály* volt pénzügyminiszter, az Országgyűlés költségvetési és pénzügyi bizottságának elnöke több ok miatt is fordulatot sürgetett a gazdaságpolitikában. A legsúlyosabb gondnak a folyó fizetési mérleg hiányát minősítette, amely 2002 óta mindig meghaladta a GDP 8 százalékát. A fizetési mérleg deficitjének tartós kísérőjévé vált a költségvetés hiánya. Ez utóbbi legfontosabb forrása az, hogy állam túlságosan sokat költ saját magára, ráadásul e forrásokat nem is használja fel hatékonyan.

A lakossági megtakarítások elmaradnak a kívánatos szinttől, s ez – az állam nagy finanszírozási igényével párosulva – magas kamatszínhez vezet. A 2001 és 2005 közötti időszakban az előre vártnál lényegesen drágábban jutottunk külső forrásokhoz, amely jelentősen megnövelte az ország adósságállományát és az adósságszolgálati terheket is. Ez olyan nagy súllyal nehezedik a költségvetésre, hogy némely nemzetközi hitel-

minősítők rontottak Magyarország adósságának besorolásán.

E tényezők eredőjeként Varga Mihály szerint lanyhult a külföldi befektetők érdeklődése Magyarország iránt, amelyet súlyosbítottak a kormány olyan bizalomcsökkentő intézkedései, mint az exportőrök által visszaigényelt áfa visszatartása vagy a földalapú támogatások késedelmes kifizetése.

2002 óta az ország alatta marad a régió országai átlagos növekedési ütemének. Sereghajtóvá lettünk a gazdasági növekedést tekintve, ezzel egy időben újból nekilendült a munkanélküliek számának növekedése. A maastrichti konvergenciamutatók teljesítésében sem állunk jobban. A 2004-ben csatlakozott országok között mi vagyunk az egyetlenek, akik nem tudunk egyetlen feltételt sem teljesíteni.

Jó volna, ha a választásokat követően a makropályát illetően a fiskális fegyelem terén, versenyképességünk helyreállításában és az euró bevezetési feltételeinek megteremtésében valamilyen konszenzus tudna kialakulni mind a pártok képviselői között, mind a szakmán belül.

■ *Veres János* pénzügyminiszter a **Fenntartható növekedés és versenyképesség** című előadását a magyar gazdaság erősségeinek bemutatásával indította. A gazdasági növekedés üteme az elmúlt 10 évben mindig meghaladta az eurózóna átlagát – igaz, hogy szinte párhuzamosan követte az ottani ingadozásokat. 1997 és 2004 átlagában a visegrádi országok közül hazánk átlagos növekedési üteme volt a legmagasabb, vagyis mi tudtunk leggyorsabban közeledni az Európai Unió tagállamainak átlagos szintjéhez. Igaz, hogy 2003-ban a magyar gazdaság elhagyta a fenntartható fejlődés pályáját (a beruházások alig növekedtek, a lakossági megtakarítások csökkentek), de azóta ismét ráleltünk a helyes útra. Versenyképességünknek legjobb fokmérője, hogy a magyarországi exportőrök folyamatos teret nyertek az Európai Unió többi tagállamának piacán: kivitelünk minden évben gyorsabban bővült, mint fő piacaink összesített importja. Az EU-csatlakozásunk időpontja óta a visegrádi országok közül nálunk mérséklődött leginkább az államháztartási

hiány. Hasonlóan jó irányú az adósságállomány és az infláció alakulása. Igaz, a hosszú lejáratú államkötvények kamatlába valamelyest emelkedett az utóbbi egy évben.

A kormány „100 lépés” programjának adózással kapcsolatos intézkedéseit bemutatva, Veres János ismertette a módosítások célját:

- egyszerűbbé, átláthatóbbá, igazságosabbá, hatékonyabbá tenni az adórendszert,
- lendületbe hozni a gazdaságot, növelni a versenyképességet,
- tervezhetőbbé, kiszámíthatóbbá tenni a vállalkozások számára a gazdálkodási környezetet.

A 2006 elejétől életbe lépő változások egyedülálló módon hosszú távra, öt évre szólóan szabják meg az adózás feltételeit, és évről évre előre látható mértékben csökken az állami jövedelemelvonás aránya. Öt év alatt mintegy 700–750 milliárd forinttal kevesebb adót kell befizetnünk, és az állam 50–100 milliárd forint többletkiadást vállal a családi pótlék és a minimálbér emelésének formájában. A 800 milliárd körüli összhatású intézkedések a kormány szándékai szerint nem rontják (tovább) a költségvetés egyensúlyát, mert jótékonyan hatnak a gazdasági növekedésre. Emellett a kormány az államigazgatás karcsúsításával és hatékonyabb munkájával igyekszik majd ellensúlyozni a bevételek kiesését.

■ *Baráth Etele*, az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter a fejlesztéspolitika oldaláról közelítette meg a fenntartható fejlődés fogalmát. A magyar kormányon belüli munkamegosztás szerint az Európa-ügyi miniszter felel mind a fenntartható fejlődés stratégiájáért, mind pedig azért, hogy hazánk megfelelőképpen ültesse át a gyakorlatba az EU úgynevezett lisszaboni céljait (versenyképesség, gyorsabb gazdasági növekedés, több és jobb munkahely). Ezeknek a feladatoknak a szem előtt tartásával készül az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió, amelyben egyenrangúan fontos célként szerepel az ország (nem csak a gazdaság!) versenyképességének erősítése, a foglalkoztatás bővítése, az innováció támogatása és a társadalmi kohézió,

szolidaritás növelése. Sajátos helyzetünket tükröző célkitűzés a népesség egészségi állapotának javítása, valamint a közlekedési hálózat fejlesztése, hiszen nálunk olyan rosszak az egészségügyi mutatók, hogy még a visegrádi országok körében is sereghajtók vagyunk, az út- és vasúthálózatunk sűrűsége és színvonala ugyancsak közismerten elmarad az európai átlagtól. A koncepcióban megfogalmazott célok között megtalálható az információs társadalom kiteljesítése, valamint a természeti erőforrások és a környezeti értékek védelme és fenntartható hasznosítása. Ezek az unió minden országában időszerű feladatok.

A most készülő II. Nemzeti Fejlesztési Terv (amelyet az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió megalapozni hivatott) nem csak az Európai Uniótól 2007 és 2013 között érkező támogatások minél teljesebb és hatékonyabb felhasználását szolgálja: az ország hosszú távú jövőképét igyekszik felrajzolni. Ezt a tervet minden eddiginél szélesebb körű társadalmi részvétellel állítják össze: valamennyi régió kidolgozta a maga fejlesztési stratégiáját, bevonva a területükön működő önkormányzatokat és civil egyeztető fórumokat. A partnerség elve országos szinten is érvényesül: a kamarák, az érdek-képviselői szervezetek, civilszervezetek sora, illetve mindezek „csúcsszerve”, a Gazdasági és Szociális Tanács is véleményt nyilvánít. Ezeket a véleményeket és javaslatokat az államigazgatás szakemberei egyenként feldolgozzák majd. Az természetesen nem várható, hogy minden javaslat be is épül a dokumentumokba, azt azonban vállalják a tervezők, hogy valamennyi gondolat sorsával elszámolnak majd: minden véleményező írásos választ kap, amelyben tájékoztatják őket arról, mi történt felvetéseikkel, hogyan gazdagították a tervezés folyamatát.

Mivel 2007-től évente három és félszer annyi támogatás érkezik Magyarországra, mint napjainkban, sok konkrét projekt előkészítését már most meg kell kezdenünk. A 2005. évi állami költségvetésben 7,5 milliárd forint kifizetési és további 20 milliárd forint kötelezettségvállalási előirányzat szerepel az e megfontolásból kidolgozandó projektjavaslatok finanszírozására.



■ A 2005. évi közgazdász-vándorgyűlés minden bizonnyal legnagyobb hatású előadása *Járai Zsigmondé* volt: a Magyar Nemzeti Bank elnöke hangsúlyozottan magánemberként mondta el véleményét a mindenkit érdeklő monetáris és költségvetési politikai kérdésekről. Megítélése szerint néhány éve egy olyan kettősség jelent meg a gazdaságban, amely az államháztartás problémáira irányította a közgazdászok figyelmét: a magángazdaság viszonylag jól működik, gyorsan fejlődik, ugyanakkor az állami szektor az utóbbi időben e fejlődés visszahúzójává vált.

Az államháztartás tartós és strukturális egyensúlyhiánnyal küszködik, amely egyre intenzívebben nyomja rá bélyegét az egész gazdaságra. Az államháztartás túlzott terjedelme, hiánya és szerkezete lett a gazdasági növekedés egyik gátja. Az egyensúlytalanság a fizetési mérleg problémáit, magas kamatszintet, bizonytalanságot okoz, ezért a közgazdászok széles körének egybehangzó véleménye szerint alapos reformokra, sőt gyökeres fordulatra van szükség.

E fordulattal el kell érni, hogy

- az államháztartás mérlege legyen egyensúlyban, és teljes mértékben szűnjék meg az államadósság;
- a maastrichti előírásoknál is szigorúbb költségvetési szabályok érvényesüljenek, például
  - ◆ az államháztartás legfeljebb csak a gazdasági visszaesés idején lehet deficites, amelyet a növekedési években azonnal pótolni kell,
  - ◆ az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkennie kell, míg teljesen el nem tűnik,
  - ◆ a bevételeket nem lehet felül-, a kiadásokat pedig alultervezni,
  - ◆ ha a költségvetési hiány nem teljesül, a pénzügyminiszternek le kell mondania;
- az államháztartás adó- és járulékbévételei ne haladják meg a GDP 30 százalékát;
- az adórendszer legyen egyszerű, átlátható, stabil, az adók pedig alacsonyak, de az adó-kivetési bázis legyen a lehető legszélesebb;

- az állam vállaljon kevesebb feladatot, és ennek arányában csökkenjen a köztisztviselői-közalkalmazotti létszám;
- keményen és szigorúan működjenek az állami intézmények (az adókat akár adórendőrség útján is be kell hajtani);
- munkára és vállalkozásra kell ösztönözni az embereket.

A monetáris politikával kapcsolatban *Járai Zsigmond* a következő követelményeket fogalmazta meg:

- legyen árstabilitás, és ennek elérése legyen a Magyar Nemzeti Bank egyetlen feladata, és ezért a jegybank legyen valóban független intézmény – a lépéseit ne kelljen senkivel koordinálnia;
- minél hamarabb be kell vezetni az eurót;
- az árfolyamrendszer legyen világos, transzparens;
- a monetáris politikával kapcsolatos kommunikáció legyen hiteles;
- társadalmi megegyezésre kellene jutni abban, hogy az árstabilitás és a pénzügyi fegyelem nagyon fontos követelmények;
- mindennek megalapozására erősíteni kellene a pénzügyi ismereteket az oktatásban résztvevők körében.

A vázolt fordulat megvalósítását nemcsak a tehetetlenség, hanem az érdekek is akadályozzák, pedig e nagy léptékű átalakulás nélkül nem zárkozhatunk föl a világ élvonalába.

■ Az államszervezettel és államháztartással foglalkozó szekció munkáját *Kovács Árpád*, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Közgazdasági Társaság alelnöke irányította. A szekció előadói egyetértettek abban, hogy az állam reformja csak átfogóan valósítható meg: az állami bevételeket csak akkor szabad (és lehet) csökkenteni, ha a kiadási oldalon is mérsékeljük a kötelezettségeket. Legalább ilyen fontos feladat a régóta emlegetett, de megvalósulni nemigen akaró decentralizáció végrehajtása is. Az állam magatartása e területén még nem eléggé határozott; inkább a sodródás szóval jellemezhető. Az egész rendszer recseg-ropog, de még a reform



elveiben sem született megegyezés, és az eddig elhatározott lépésekkel nem állítható meg a közintézmények működésének funkcionális és morális eróziója. Hosszú távra szóló elveket kellene elfogadni, és ezeknek megfelelően, egymással is összhangban kellene átalakítani a szabályozást, az intézményrendszert, az irányítás módszerét. Ezt megelőzően azonban rögzíteni kell a kormányzati szektor és a gazdaság többi szereplői közötti feladatmegosztást, tisztázva azt, hogy mi maradjon a jövőben is az állam felelőssége. Csak ezután kerülhet sor a finanszírozás módjának meghatározására, a beszámolás fórumrendszerének, tartalmának tisztázására.

Az állami feladatok hosszabb távra szóló rögzítésének hiánya korlátozza a gazdaságos és hatékony vagyongazdálkodást. Ezért nincsen elfogadott állami vagyongazdálkodási és egységes kincstári vagyongazdálkodási koncepció. Ezek nélkül az ellenőrzés nem hatékony, a kincstári vagyona vonatkozó ellenőrzések egymástól elkülönülten, összehangolatlanul zajlanak.

A szekció előadói abban is egyetértettek, hogy az államháztartás helyi szintjein is erősíteni kell az eredmény szemléletű (piacorientált) gazdálkodást. Ehhez azonban több forrást is kell juttatni az önkormányzatoknak, mert a jelenlegi rendszerben és helyzetben szinte minden pénzüket elviszi a fenntartás, és így a fejlesztés háttérbe szorul.

A gazdaságirányításnak számos gondot kellene egyidejűleg orvosolnia, a feladatok rangsorolása nélkül azonban nem várhatunk eredményeket. A versenyképesség erősödése például aligha járhat együtt a társadalmi igazságosság érvényesülésével.

Sajátos paradoxon, hogy míg a versenyképesség erősítéséhez kisebb államra van szükség, az állam felelőssége mégsem csökken, hanem inkább növekszik. Ennek terepe elsősorban a kedvezőbb világgazdasági pozíció elérése, valamint a gazdaság és a társadalom belső integrálódásának előmozdítása.

■ A magyar felzárkózás kérdéseivel foglalkozó szekciót *Török Ádám* akadémikus, egyetemi

tanár, a Magyar Közgazdasági Társaság alelnöke vezette. E szekcióban az előadások tematikus keretét az EU 2000-ben elfogadott lisszaboni stratégiája alkotta; az a stratégia, amelyet 2005 márciusában az első négy év igen szerény mérlege miatt átalakítottak, és amelynek gyújtópontjába a növekedést és a munkahelyteremtést állították.

A nem túl vidító összkép ellenére az EU tagállamai közül az északi országok teljesítménye elismerést érdemel: a kutatás-fejlesztés (a továbbiakban: K+F) és az oktatás terén sok mutatójuk jobb az Egyesült Államokéinál is, s az erős társadalmi kohézióknak köszönhetően a munkaerő-piacuk is kiegyenlítettebb, mint a legtöbb más uniós országé. Ezekben az országokban az állam erős szociális gondoskodó és kiegyenlítő szerepe jól megfér a versenybarát gazdaságpolitikával és a gazdaság korszerűsítésére tett erőfeszítésekkel. Magyarországnak a jól teljesítő tagállamok példáját kellene követnie, kihasználva a lehetséges szinergiákat. Ez általában is alkalmazandó recept: a tagállamok felzárkózási törekvéseit korántsem csupán az integráció szintjén, a sokszor nehézkes brüsszeli bürokrácia bekapcsolásával célszerű összekötni egymással.

*A sikeres felzárkózás intézményi feltételeit* nemcsak az EU szintjén, hanem a legtöbb tagállamban sem teremtették meg. Nincs gazdája a stratégiák kidolgozásának és megvalósításának. Ennek a szintnek a kormányfők és a miniszterek között kellene elhelyezkednie. A döntési hierarchiában játszott szerepe hasonló lehetne, mint amelyet a tervehivatalok játszottak 1990 előtt a KGST-országokban (Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa). Jelenleg azonban általában a miniszterelnökök próbálják feloldani a tárcaérdekek közötti konfliktusokat, de az ilyen döntések mögött nem mindig áll megfelelő szakmai és stratégiai háttér, illetve kompetencia.

Az újonnan csatlakozott országok a közösségi támogatásokat felzárkózásuk egyik legfontosabb tényezőjének tekintik. Pedig több új tagországban is felvetődik a támogatásfelszívó képesség korlátozottsága: várhatóan már a most

rendelkezésre álló forrásokat sem tudják majd teljes mértékben igénybe venni, nem is beszélve a felhasználás hatékonyságáról. A mégoly sikeres kohéziós alkudozás sem pótolhatja a hatékony felzárkózási stratégiát.

*A kutatás-fejlesztésben* a tartalmi követelmények gyakran háttérbe szorulnak. Egyes tagállamokban az állami K+F-kiadások növelésével kívánnák elérni a Lisszabonban kijelölt 3 százalékos célt, pedig ezek a források csak akkor hasznosulnak hatékonyan, ha a pénznek a fele-kétharmada a vállalatoktól jön. A K+F egyébként is csupán eszköz: az innovációt kell szolgálnia, mert ez a gazdasági felzárkózás támasza.

*Az emberi erőforrások* állapota és összetétele az EU és Magyarország gazdaságpolitikusaik egyaránt foglalkoztatja, hiszen az európai és a magyar lakosság elöregedése, aktivitási rátájának csökkenése és egyre kedvezőtlenebb szakképzettségi struktúrája súlyos korlátja a versenyképesség növelésének. Közismert, hogy már Magyarországon is fékezi a működőtöke-importot és általában véve a vállalkozási tevékenységet, hogy akadozik a szakmunkás-utánpótlás. A magyar gazdaságból 2005-ben már mintegy 100 ezer szakmunkás hiányzik, és ez a szám 2010-ig 300 ezer fölé emelkedhet. A helyzet megváltoztatásához, a szakmunkásképzés iránti társadalmi érdeklődés újbóli felkeltéséhez nemcsak anyagi ösztönzőkre lenne szükség, hanem erkölcsiekre is.

A felzárkózás sokáig elhanyagolt tényezői a *telephelyi előnyök*. Az EU legújabb kibővülésével az unió földrajzi középpontja, illetve gazdasági gravitációs centruma is Közép-Európába került, és ezt Magyarország jelentős mértékben kihasználhatná versenyképessége és gazdasági teljesítménye növelésére: hazánk válhatna Európa egyik és Közép-Európa fő logisztikai centrumává. Számos nemzetközi nagyvállalat megjelent már nálunk, jóllehet az infrastruktúra viszonylag elmaradott, és további logisztikai szolgáltató betelepülése is várható. E tevékenységet a magyar kormányzatnak kiemelten kellene támogatnia. Ehhez szükséges, bár nem elégséges feltétel az infrastruktúra, mindenekelőtt a közle-

kedési hálózatok (köztük a vasút!) gyorsított ütemű fejlesztése.

*Az Európai Unió agrárpolitikáját* nem tekintik a felzárkózási stratégia részének, sőt sokak szerint éppen az agrárszektor túlfinanszírozása gátolja a lisszaboni célkitűzések gyorsabb elérését. Pedig a közösségi agrárpolitika tartalma nagyon sokat változott a 2000 utáni években. Az agrártámogatások csökkenő része szolgálja eladhatatlan fölösleg termelését, s egyre inkább előtérbe kerül a vidék népességmegtartó képességének fenntartása, a táj megőrzése. Ezeknek a támogatásoknak valóban csekély a közvetlenül látható gazdasági haszna. Mégsem érdemes megfedkezni arról, hogy a mezőgazdaság közösségi finanszírozása nélkül tovább romlana a munkaerő-piac egyensúlya, és újból megindulhatna a talajt vesztett vidéki lakosság beáramlása a városokba.

*A lisszaboni stratégia új változata sem foglalkozik energiakérdésekkel*, pedig 2005 nemzeti gazdasági fejleményei egyre erősebben jelzik, hogy olyan energiaválság bontakozik ki, amely alapvetően megváltoztathatja Európa, illetve Magyarország felzárkózási kilátásait. A 2005-ös kőolaj-áremelkedés alapjaiban különbözik a hetvenes évek kőolaj-árrobbanásaitól, mert nem a kínálati, hanem a keresleti oldal változásai idézték elő. Kína és India kőolajfogyasztásának nekilendülése mellett az is növeli a keresletet, hogy a hagyományos fő piacokon, az Egyesült Államokban és az Európai Unióban minimális a kereslet ár rugalmassága. Kínában az állami árpolitika miatt a fő kőolaj-felhasználó szektorban és a közlekedésben az áremelkedés lassabb a kőolajárak növekedésénél, az Egyesült Államokban pedig az energiafogyasztás igen csekély adóterhei teszik árérzékletlenné a vállalkozások és a háztartások üzemanyag-felhasználását, hiszen ez általában még mindig szinte marginális kiadási tétel a gazdálkodásukban. A keresleti oldal rugalmatlan magatartása miatt az új energiafajták bevezetése és elterjedése továbbra is lassú, és a fejlett világnak még mindig

nincs stratégiai válasza az energiaárak tartós és talán visszafordíthatatlan emelkedésére.

■ Az EU-támogatások és a tervezés témakörével foglalkozó szekció elnöke *Balázs Péter*, a Közép-európai Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem tanára, a Magyar Közgazdasági Társaság alelnöke volt. A szekció a fejlesztéspolitika tágabb kontextusában több oldalról is vizsgálta: miként tudnánk az Európai Uniótól érkező fejlesztési célú pénzeket a leghatékonyabban felhasználni.

A fejlesztéspolitikának az Európai Unióban a belső perifériák felzárkóztatását, a közös versenyképesség növelését kell szolgálnia. Az ilyen célokra fordítható uniós pénzek ma még az agrártámogatások kiadásai mögé sorolódnak. [Nem kizárt, hogy éppen a közös agrárpolitika (KAP) merész reformja nyit utat átmeneti versenyhátrányunk gyorsabb felszámolásához.] A 2005 első félévi luxemburgi elnökség utolsó kompromisszumkereső költségvetési javaslata szerint (amelynek főösszege 871 milliárd eurót tett ki, az összesített GDP 1,06 százalékát) továbbra is a KAP áll az első helyen 377 milliárd euróval, utána következik a felzárkóztatás (305 milliárd), majd a versenyképesség növelése (74 milliárd). A két utóbbi azonban együttesen már hajszállal meghaladja a KAP kiadásait. A 2007–2013-ra szóló végleges költségvetés nagyságrendileg valószínűleg nem fog jelentősen eltérni ezektől a számoktól.

Több előadó hangsúlyozta, hogy a fejlesztéspolitikának természetes alkotóeleme, sőt feltétele az előrelátás, a jövőre tudatos megalapozása.

A *stratégiai tervezés* nem légvárac építése, nem a szavak áradása és nem is állami voluntarizmus, hanem józan döntések sora, amelyek hatnak a jövőre. A politika küldetése, hogy célokat és prioritásokat jelöljön ki, és teremtsen meg hozzájuk egyrészt a társadalmi támogatottságot, másrészt a megvalósítás eszközeit és feltételeit, a végrehajtástól azonban tartsa távol magát. Ezeknek a funkcióknak a kölcsönös elhatárolása még nem kristálytiszt Magyarországon.

A *területfejlesztési politika* nem újdonság hazánkban: van törvényi alapja, vannak előzményei és tapasztalatai, és készül az új területfejlesztési koncepció, amely kitűzi a 2020-ig szóló célokat. Az EU-csatlakozás után újfajta geopolitikai térben kell megvalósítani a területi harmóniát: kijelölni az innovációs pólusokat, fejleszteni a városhálózatot, középpontjában a versenyképes Budapesttel, kezelni a külső és belső perifériákat, a környezet megóvását, a határ menti együttműködést. Magyarország keleti és nyugati szélei között nagyok az eltérések, de ezek a területi különbségek nemcsak jól ismertek, hanem területfejlesztési szempontból kezelhetők is.

Az EU-csatlakozás általában próbára tette a fejlesztéspolitikát. Szembetűnővé váltak az országon belüli regionális különbségek, és az is kiderült, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításához kapott közösségi támogatások és a tisztán magyar fejlesztési források nem illeszkednek ideálisan. A kormányon belül nyolc minisztérium foglalkozik az EU-források felhasználásával, de nem világos a fejlesztéssel kapcsolatos funkciók és a felelősség elkülönülése.

Vita folyik arról, hogy a Nemzeti Fejlesztési Tervben egy javított vagy egy új területfejlesztési koncepció jelenjen meg. Ezen a téren paradigmaváltást jelez a „növekedési pólusok” megjelenése. Az ilyen centrumokat mindenekelőtt diverzifikált gazdasági szerkezet és egy multifunkcionális egyetem működése jellemzi. Nem mellékesen elhangzott, hogy a felsőoktatásunk területileg szétszórt és diszciplináris szerkezete sem ideális. A főváros túlsúlyának mérséklésére minden régióknak önálló, integrált operatív programra van szüksége. Ezen túl érdemes lenne diplomáciai és gazdasági erőfeszítéseket tenni egy Kárpát-medencei transznacionális makrorégió kialakításáért.

Az *állam fejlesztési célú* kiadásainak tekintetében Magyarország – Észtországgal együtt – az új EU-tagállamok élvonalához tartozik, lényegesen felülmúlva például a cseh vagy lengyel mutatókat. Az államnak körültekintően kell megválasztania azt, hogy mit és miért fejleszt, illetve

mennyire avatkozik bele piaci folyamatokba. A versenyszektorba általában akkor engedhető meg az állami beavatkozás, ha lendíteni kell a jövedelmezőségen vagy a versenyképességen, pótolni szükséges a tőkehiányt, vagy az ellátás biztonságáért kell lépéseket tenni. Az állam tehát bizonyos piaci kudarcok korrekcióját magára vállalhatja, ettől eltekintve azonban elsősorban a közszolgáltatások fejlesztése a dolga.

Megtudhattuk, hogy az *Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió* pillérei a versenyképesség, a kohézió és biztonság, és fontos célja logisztikai adottságaink kihasználása, az ország fekvésének kamatoztatása. A térszerkezet a főváros és öt nagyváros fejlesztésére épül. Az Európai Unió ismert belső vitáihoz kapcsolódva (tudniillik: a tudásalapú gazdaság megalapozása vagy az infrastruktúra fejlesztése a fontosabb) Magyarország is afelé hajlik, hogy „kevesebb betont és több tudást” finanszírozzanak a fejlesztési programok. A regionális fejlesztés operatív programjának pályázatai a turisztikai vonzerő növelését, a városi területek rehabilitációját, valamint a közigazgatás és a civilszervezetek erősítését preferálják. A pályázati rendszer még mindig túl bonyolult és lassú.

■ *Nyíri Iván*, a MAHART elnök-vezérigazgatója, az Magyar Közgazdasági Társaság külgazdasági szakosztályának elnöke szervezte és vezette az Új irányok – lehetőségeink a világban című szekció munkáját. E szekció súlypontjában az EU-n kívüli gazdasági kapcsolataink, pontosabban e kapcsolatok újjáépítésének lehetőségei álltak. Az *árfolyam-politikánkról* – a közönség hozzászólásainak is köszönhetően – a szekció résztvevőiben az a kép alakult ki, hogy az nem sok hasznot hajtott az elmúlt 2–3 évben; még hozzá azért nem, mert a magyar gazdaság nem a tankönyvekben megírt pályán és rendszerben fejlődik; ennek köszönhető, hogy az export egy sújtó árfolyam-politika mellett is évről évre növekedni tudott. 2004-ben mind abszolút értelemben, mind az importhoz viszonyítva jól teljesítettünk, és úgy tűnik, hogy az exportágazat 2005-ben is kiváló teljesítményt fog

nyújtani. A Magyar Nemzeti Bank monetáris és árfolyam-politikája viszont nem segítette az export növekedését, a gazdasági expanziót, az új piacokra való behatolást.

Az *exportfinanszírozás* rendszere ugyanakkor (beleértve az Eximbankot, az Exporthitel-biztosítót és a Corvinus Rt.-t) segítette az ágazatot, sőt komolyabb állami háttérrel e segítség még nagyobb mértékű lehetne. Éppen e szakosított intézmények sikere miatt alakult ki a szekcióban az a vélemény, hogy nem lenne helyes ezeket összevonni és egy fejlesztési bank alá rendelni. (Hiszen az Eximbank az MNB-nél is kedvezőbb feltételekkel jut nemzetközi hitelekhez.)

Több előadás vizsgálta a *latin-amerikai, dél- és délkelet-ázsiai, valamint afrikai fejlődési tendenciákat* és azt, hogy miként tudnának ebbe bekapcsolódni a magyar vállalkozások. Azokat a pozícióinkat, amelyek az 1990-es évek változásaival leépültek, nagyon nehéz lesz újjáépíteni. E leépülésnek legszembetűnőbb és legfájóbb példája az orosz piacról való kiszorulásunk, amelyhez a nem kielégítő kormányzati és a nem megfelelő nemzetbanki politika is nagymértékben hozzájárult.

Végezetül érdekes összehasonlítás hangzott el az *exportunk importtartalma*, importszükséglete, illetve a hozzáadott érték összefüggéseiről, valamint a fizetési és a külkereskedelmi mérlegünk hiányáról. Fenyegető tendencia, hogy míg a korábbi évtizedekben a magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar exporttöbblete rendszeresen fedezni tudta az energiaimportot, mára ez a helyzet megváltozott: 2004-ben mindössze 900 millió dollár volt a mezőgazdaság, élelmiszeripar exporttöbblete, az ország energiaszámlája viszont 2,6 milliárd dollárt tett ki. Ha nem gondoljuk át rendszerszerűen, hogy miként akarjuk vezérelni, vezetni a külgazdasági szektort, akkor a fizetési mérlegünket sem tudjuk egyensúlyba hozni.

■ Az informatika szekció vitáit *Beke-Martos Gábor*, a Siemens elnök-vezérigazgatója, a Magyar Közgazdasági Társaság alelnöke vezette. A szekció első előadása a lisszaboni stratégia kudarcának



okát abban látta, hogy *a közösségi kiadások túlnyomó része még mindig a közös agrárpolitikát, nem pedig a tudásalapú gazdaság kialakulását szolgálja.* A tudás persze önmagában nem elegendő forrása a felzárkózásnak: a tudományos kutatási eredményeket át is kell ültetni a gyakorlatba. Az Európai Unió országai (köztük Magyarország is) igen rosszul áll e téren. Az infokommunikációs technológiák alkalmazása Európában csak fele akkora mértékben járul hozzá a termelékenység növekedéséhez, mint az Egyesült Államokban. Magyarország felzárkózásának egyik legfontosabb eleme a tragikusan elavult államigazgatási gondolkodásmód, a koncepciótlan szervezés átalakítása lehet. Ezen a téren a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium dinamikus vezetése jár élen.

Izgalmas előadás hangzott el arról, hogyan képes lendületbe hozni a gazdaságot és társadalmat a  *hazai infokommunikációs szektor*, amely már jelentős hozzáadott értéket állít elő, de még kevés a magyar tulajdonú kis- és közepes vállalatok részesedése.

A most készülő II. Nemzeti Fejlesztési Terv vitáiban a szektor képviselői azt javasolták, hogy

- az állam váltson irányt, és igyekezzék mihamarabb megvalósítani a „szolgáltató állam” ideáját;
- a gazdaság összpontosítson a tudásintenzív ágazatokra,
- a társadalomban pedig végig kell vinni a megkezdődött kultúraváltást a „digitálisan felkészült”, nyitott és szolidáris társadalom kialakításához!

A hallgatók megismerkedhettek a *Praktiker*, illetve a *Metro-csoport* innovatív kereskedelmi megoldásaival. Jellemző, hogy bár a csoport 2440 áruházban, 12 millió m<sup>2</sup>-en 1000 millió vásárlót szolgál ki évente, és 250 000 munkavállalót foglalkoztat, ezen felül a Wal-Marttal és a Tescoval közösen fejleszt! Magyarországi működésének legnagyobb korlátja az egyszerű és egyértelmű törvények hiánya, valamint az üzleti környezet elmaradottsága. Nálunk például a készpénzes fizetés ma 1/10-ébe kerül a kártyás megoldásnak, és a cégcsoportnak a teljes körű digitális archiválás ellenére minden papírt őriznie, tárolnia kell.

A *Graphisoft* emblemikus vezetője a saját vállalatának példáján mutatta be az informatika hatását a gazdaságra. Az ipari forradalommal ellentétben a digitális forradalom nem automatizál, nem szabadít fel munkaerőt, nem takarít meg költségeket, hanem komplex információt ad. A cég új verziójú terméke a műszaki megoldások helyett már az átfutási időt, a költségtervezést és a kontrollingot helyezi a középpontba. Az EU-ban nagy a prezentáció sikere, de döcög a forgalom, míg a nagy konkurense által uralt USA-ban szárnyal az eladás.

Egy forradalmian új téma is megjelent a szekció előadásai között: a *genomika*, amely a biológia informatikai nyelve. A nemzetközi kutatás az informatika és a genetika közös alkalmazásával óriási távlatokat nyit a „személyre szabott” gyógyítás számára! Az EU-ban ennek megfelelően kiemelten foglalkoznak vele, a tőzsde élénken reagál az új felfedezésekre. Az informatika már génmintákat elemző szoftverekkel, nemzetközi adatbázisokkal segíti e tudományterület fejlődését. Jól jelzi a terület eredményeit, hogy mindössze két hét elegendő volt a SARS ellen alkalmazható vakcina előállítására!

■ A környezet-gazdaságtani szekció munkáját *Kerekes Sándor*, a Corvinus Egyetem tanára, az Magyar Közgazdasági Társaság környezet-gazdaságtani szakosztályának elnöke irányította. A szekcióban három makrogazdasági előadás hangzott el, két előadó pedig a szén-dioxid kibocsátásának szabályozási gondoljaival foglalkozott.

A gazdasági és politikai rendszerváltozás környezetvédelmi szempontból is kedvező fejleménynek minősíthető: mert a magyar gazdaság közelebb került a természetes adottságaihoz illeszkedő szerkezethez. Csökkent a nagy anyag- és energiaigényű gazdasági tevékenységek aránya, és ezzel fajlagosan (sőt 1990 után egy évtizedig abszolút értékét tekintve is) *mérséklődött a természeti környezet igénybevétele.* A gondok természetesen e területen sem szűntek meg egy csapásra. Például: az energiahordozók árázásában és a lakossági ökoadó bevezetésének elmaradásában az is megnyilvánul, hogy a magyar



lakosság nehezebben áldoz a tisztább (egészségesebb, „etikus” stb.) termékért magasabb árak vállalásával, mint néhány más nép.

A magyar gazdaságban sajnos *továbbra is jellemző a környezetre káros támogatások megléte*, amelyek lehetnek közvetlenek és közvetettek. (A közvetett támogatások jóval nagyobb arányúak.) A természeti erőforrások értéken aluli használata, a nem internalizált környezeti károk, valamint a káros irányú és mértékű infrastruktúra-fejlesztések – mind a káros támogatások egy-egy megjelenési formája. Az elsőre szemléletes példa a föld alulértékelése a beruházásoknál vagy az alacsony bányajáradék és a szintén alacsony vízkészlet-használati díj.

A környezetvédelmi szempontból káros támogatás mechanizmusai egyaránt fellelhetők a gazdaság- és fejlesztéspolitikában, a jövedelem-, adó- és árpolitikákban, illetve a szabályozási rendszer hiányosságaiban. A gazdaságpolitika túlzottan nagy szerepet tulajdonít a közúti infrastruktúrának és elhanyagolja a környezetbarát alternatívákat, valamint a meglévő úthálózat karbantartását, korszerűsítését.

A környezetre káros támogatások fő kedvezője 2004-ben a közlekedés volt, 2400 milliárd forinttal. A következő nagy kedvezményezett a mezőgazdaság (108 milliárd forint), valamint a szénhidrogén-termelés, amely az el nem vont bányajáradék formájában jut 100 milliárd forintos támogatáshoz.

Az utóbbi években sajnos csökkent a környezetpolitika amúgy sem túlzottan nagy *társadalmi támogatottsága*. A gazdaságban a növekedési kényszer nagyobb, mint valaha. Az uralkodó paradigmák nem változtak. Nem sikerült megváltoztatni például a tényezőárak arányát. A fejlett országokban a munkaerő továbbra is viszonylag drága a gépekhez és energiahordozókhoz képest. Emiatt a gazdaság a munkaerővel túlzottan takarékoskodik, ez a munkanélküliség fő oka. A gazdaság kifejezetten pazarlóan bánik a nyersanyagokkal, energiahordozókkal, ezek forrásainak kimerülését okozva.

Bár az utóbbi másfél évtizedben javultak a környezeti mutatók, ezt nagyrészt a gazdaság szerkezetváltása okozta; az emissziócsökkenésben *a környezetvédelmi intézkedések hatása elhanyagolható*. Sajnos a környezetvédelmi intézkedéseknek (katalizátorprogram, a Trabantok kivonásának támogatása stb.) nemcsak a környezeti hatása elhanyagolható, hanem gazdasági hatékonyságuk is nagyon kedvezőtlen. Míg ugyanis a szerkezetváltás egyértelműen a tisztább termelési eljárások elterjedését eredményezte (ezek szennyezésselhárítási határkölségei negatívak), addig a környezetvédelmi célú intézkedések mindegyike „csővégi” megoldásokkal operált, amelyeknél a szennyezésselhárítási határkölségek magasak.

Halm Tamás

Voszka Éva

## Versenyszeremtés – alkuval

Voszka Éva, a Pénzügykutató Rt. munkatársa 2005. június 9-én védte meg

### VERSENYTEREMTÉS – ALKUVAL

(Demonopolizáció és állami újraelosztás az átalakulás idején Magyarországon) című doktori értekezését a Magyar Tudományos Akadémián.

Az opponensek *Laki Mihály, Szabó Katalin és Szalai Erzsébet* voltak.

A disszertáció a magyar piacgazdasági alapintézmények létrejöttének folyamatát és jellegzetességeit vizsgálja, közelebbről az állam szerepét a verseny megteremtésében, illetve korlátozásában az átalakulás idején. A leírás a komplex jelenségkör két metszetét emeli ki: a versenyszeremtés összetevői közül a piacszerkezetet, a versenykorlátozásból pedig az állami újraelosztást.

#### A piacszerkezet alakítása és az állami támogatás: hasonló dilemmák

A piacszerkezet és az állami újraelosztás kiválasztását a döntési dilemmák azonos szerkezete mellett a tervgazdaság alapösszefüggése indokolja, amely szerint az állami tulajdon, a centralizált vállalati szervezeti rendszer és a jövedelmek központi újraelosztása kölcsönösen összekapcsolódott egymással. Elvileg feltételezhető volt, hogy az egyes jellemzők megváltoztatása fordított irányú hatásokat indít el, vagyis a magántulajdon terjedése erősíti a versenyipiaci szerkezet kialakulását és a redisztribúció visszahúzóását, miközben a monopóliumok felbontása elősegíti mind az állami cégek magánkézbe adását, mind pedig a támogatások mérséklését. Az értekezés ezt a hipotézist vizsgálja meg: működött-e Magyarországon pozitív visszacsatolás a demonopolizáció, a privatizáció és az újraelosztás csökkenése között az átalakulás idején?

A tervgazdaságok átalakulási folyamatának nem volt olyan általánosan elfogadott stratégiája, amely viszonyítási alap lenne a változások egyes lépéseinek értékeléséhez. A disszertáció az ilyen típusú normatív megközelítés helyett

a pozitív kifejtést követi. Az új intézményi közgazdaságtan felfogásához is kapcsolódva az empirikus irányultságú közgazdasági kutatások magyarországi hagyományát folytatja.

#### Az állami szerep paradoxona

■ Az értekezésen végighúzódik az a gondolat, hogy az állam szükségképpen ellentmondásos szerepet játszik a tervgazdaságok átalakulásában. E megállapítás újszerű megfogalmazása *az állami szerep paradoxona*: miközben az átalakulás során elvileg is kikerülhetetlen a piacgazdaságokban szokásosnál nagyobb állami aktivitás (a régi struktúrák lebontása és az új intézményi keretek létrehozása érdekében), a sajátos helyzet nem érvényteleníti, hanem inkább felerősíti a beavatkozás közismert hátrányait. Ez voltaképpen annak a privatizációra vonatkozó állításnak az általánosítása, amely szerint a kormányzati kudarc egyszerre az átalakulás egyik mozgatórugója és hatékony megvalósításának akadályai.<sup>1</sup>

■ A disszertáció újszerű módon definiálja az állami újraelosztást és meghatározza viszonyát a puha költségvetési korlát fogalmához. Eszerint *a gazdaságon belüli állami redisztribúció* a vállalati költségvetési korlátot felpuhító – a legújabb, kiterjesztett definíció szerint minden finanszírozási rendszerben potenciálisan jelen lévő, a paternalizmustól és a bürokratikus koordinációtól elválasztott, döntően a pénzügyi kudarc elhárítását szolgáló, dinamikus, hiteles elkötelezettségi problémaként értelmezett<sup>2</sup> – mechanizmusoknak az egyik altípusa, amelynek

specifikumát a szereplők kiléte, az államnak a profitorientált gazdálkodó szervezetekhez (vállalatokhoz) fűződő viszonya adja. Az értekezés gazdaságon belüli állami újraelosztásnak tekinti a vállalati esélyek és jövedelmek állami befolyásolásának – nem feltétlenül hierarchikus kapcsolatokon alapuló – módszereit. Azokról a módszerekről van szó, amelyek az állami vagy magáncégek mesterséges életben tartásán túl a profitszerzési, növekedési lehetőségek javítását is szolgálhatják; a piacteremtés, valamint a fiskális, kvázi-fiskális és hitelezési támogatások nyílt és rejtett, egyedi, csoportos és/vagy alku tárgyává tehető normatív eszközeivel, függetlenül a céloktól, a pénzügyi következmények jelentkezésének módjától és idejétől.<sup>3</sup> Ez a megközelítés lehetővé teszi viszont az állami újraelosztás legszélesebb értelemben vett változásának, az átváltási-helyettesítési hatásoknak a feltárását, továbbá azt, hogy az értekezés újszerű módon összekapcsolja a puha költségvetési korlát elméleti irodalmát az állami támogatások gyakorlatra orientált – döntően a külföldi befektetések ösztönzésével, a kis- és közepes vállalatok preferálásával foglalkozó – vizsgálatával.

■ Az említett definíció alapján az értekezés megkülönbözteti a *cégmentő és a profitnövelő támogatásokat* – mint a redisztribúció hagyományos és új formáit –, mert ezek működési mechanizmusa és következményei is lényegesen eltérhetnek egymástól. Az előbbi a hierarchikus függőségen alapuló, veszteséges és/vagy eladósodott vállalatoknak adott, azokat mesterségesen életben tartó kormányzati segítség, míg a puha költségvetési korláttal foglalkozó kutatások fő iránya által figyelmen kívül hagyott másik típus a nem vertikális kapcsolatra épülő, sikeres magáncégeknek nyújtott, a növekedési és profitkialátásokat javító preferencia.

■ Az újraelosztás eszközei közé sorolt *állami piacteremtés* pontos definiálása és szisztematikus vizsgálata újdonságnak számít. A tervgazdaságban is fontos, de a szakirodalom által csak elvétve említett fogalom meghatározása abból indul ki, hogy a kormányzat nemcsak már megtermelt jövedelmeket csoportosíthat át,

hanem a bevételszerzési esélyeket, azaz a jövőben realizálható profitokat is. Az értékesítési lehetőségeket bővítő vagy újra felosztó piacteremtés a vállalati költségvetési korlátot a jövedelemelosztáshoz hasonlóan felpuhító eszközrendszer, amely befolyásolja a piacok megszerzésének és megtartásának vállalati esélyeit, többek között államközi szerződésekkel, állami megrendelésekkel, a kivitel ösztönzésével, a belső piac támadhatóságának korlátozásával. E módszerek hatása végső soron megjelenik az államháztartási és vállalati jövedelmekben is, de csak áttételesen és késleltetve.

### Részleges demonopolizáció világos elvek nélkül

■ A piaci *verseny és a vállalatok versenyképességének* erősítése nem kapcsolódik feltétlenül össze, hanem *konfliktusba* is kerülhet egymással. Ez az elmentmondás a verseny strukturális alapjainak megteremtését övező versenyszabályozási viták fontos pontja. Az értekezés kimutatja, hogy az *állami újraelosztás egyik* általánosan jellemző, *alapvető dilemmája ugyanilyen szerkezetű*: a piacteremtés és a támogatás korlátozza a versenyt, de – legalábbis a döntéshozók feltételezése és a kérelmezők ígéretei szerint – javíthatja a versenyképességet.

A redisztribúciós dilemmákat az *átalakulás megsokszorozza és a piacgazdaságokban szokásosnál élesebbé teszi*. A rendszerváltást követő gazdasági visszaesés egyik közvetlen kiváltó oka éppen a piacteremtés és az állami támogatások visszahúzódása. A gyökeres szerkezetváltás kényszere feltételezi a versenyt, de legalább ennyire igényli a támogatásokat a rombolás lassítására – a tovagyűrűző hatások mérséklésére, az alkalmazkodási idő meghosszabbítására –, valamint az új struktúrák erősítésére, beleértve a kis magáncégek védelmét és a külföldi befektetések ösztönzését. Az újraelosztás csökkenése által nyíltá tett válság leküzdéséhez tehát redisztribúcióra van szükség, éppen akkor, amikor nemcsak a források apadtak el, hanem az állami beavatkozás visszahúzódását feltételező rendszerváltás megkérdőjelezi ennek elvi és legitimációs alapjait is.

■ Az értekezés alátámasztja a szakirodalomnak azt a megállapítását, hogy a piacszerkezetet közvetlenül befolyásoló állami döntésekben – az öröklött struktúra felülvizsgálatában és a privatizációhoz kapcsolódó fúziók ellenőrzésében – a versenytörvény és a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) nem játszott meghatározó szerepet. Újszerű az a következtetés, hogy *a GVH hatáskörének formális bővítése önmagában nem hozott volna lényegesen más eredményt. A fúziókontroll tömeges alkalmazása csak elhúzta volna a döntési folyamatot, tovább gyengítette volna a versenyhivatali határozatok megalapozottságát és hitelességét, de a fennálló érdek- és hatalmi viszonyok, valamint az elbírálás adott – különösen a versenytörvény első módosítása előtt nem mindig következetes – módszere mellett kevésbé befolyásolta volna a piacszerkezetet.*

■ A privatizációs és demonopolizációs lépések kapcsolatának a magyar átalakulás egész időszakára kiterjedő, a vállalati esetek széles körét bemutató leírása megerősíti, hogy a magánkézbe adás – más volt szocialista országokhoz hasonlóan – elsőbbséget kapott a piacszerkezettel szemben. Ez volt a fő oka annak, hogy a verseny strukturális feltételeit érintő legfontosabb döntéseket a központi privatizációs szervezetek hozták. Mivel ez az elv nem deklarált és nem intézményes, így csak utólag rekonstruálható módon érvényesült, a verseny és privatizáció közötti kapcsolat szabályozatlan maradt. Az elemzés kimutatja, hogy az eladásokat megelőző vagy azzal összekötött szétválasztásoknak *nem volt sem világos eljárásrendje, sem egységes döntési kritériumrendszere. Az Állami Vagyonügynökség és jogutódai számára a piacszerkezet alakítása csak egy szempont volt az egymásnak ellentmondó célok közül, amelyet a változékony privatizációs programok, a pártpolitikák, az érintett vállalatok és a vevők által is befolyásolt egyedi döntésekben érvényesítettek. Így a demonopolizáció mindvégig a magánkézbe adási döntések mellékterméke maradt. Utólag sem mutatható ki a gazdasági tényezőknek olyan csoportja, amely önmagában kielégítő magyarázatot adna a szervezeti decentralizáció*

mértékére, körülhatárolná alkalmazásának vagy elmaradásának területeit.

■ Az egymást követő kormányok szervezeti döntéseinek alapvető – bár nem kizárólagos – iránya az 1980-as évek elejétől másfél évtizeden át a decentralizáció volt, amelyben *a rendszerváltás nem okozott éles törést. Az útfüggőség jelként az 1990-ben hivatalba lépő kormány készen talált a demonopolizációhoz érveket, érdekeket és intézményeket, amelyeket újabb politikai szempontok is erősítettek: a szocialista nagyvállalatokkal és vezetőikkel szemben táplált gyanakvás, valamint a privatizációs kínálat hozzáigazítása a hazai befektetők csekély tőkeerejéhez, a tulajdonosi középosztály létrehozása érdekében. (A közfelfogástól eltérően szétválasztás vagy az egyben eladás eldöntésében nem az állami bevétel, hanem a megcélzott vevői kör bizonyult fontosabbnak.) A folytonosság ebben is megmutatkozik: a vállalati szervezeti rendszert érintő állami döntésekben változatlanul fontos szerepet játszott a *politikai racionalitás. Az eladásra váró cégek és vevők egy részének alkuereje miatt azonban ezek ugyanúgy korlátozott sikerrel jártak, mint tervgazdasági elődeik.**

### Ciklikus és változékony újraelosztás

■ A gazdaságon belüli állami redisztribúció statisztikailag összegezhető nagysága az 1980-as és 1990-es évek fordulóján, a többi volt szocialista országhoz hasonlóan Magyarországon is meredeken visszaesett, ezután pedig különböző méretek szerint a nemzeti termék kettő és hat százaléka között ingadozott. (Az 1990-es évek második felére vonatkozó nemzetközi összehasonlítások szerint a magasabb támogatásokkal jellemzett átalakuló országok közé tartoztunk.)

A rejtett támogatások számszerűsíthető részének becslését is figyelembe véve az elemzés megállapítja, hogy az újraelosztás *nem csökkent folyamatosan, a piaci intézmények megerősödésével párhuzamosan, ugyanakkor a kezdeti aggodalmakra rácáfolva nem is épült vissza átfogó integrációs mechanizmusként.*

■ A gazdaságon belüli állami redisztribúció egyik alapvető vonása az átalakulás idején *a ciklikus jelleg, kiterjedése az 1990-es évek*



Magyarországon a hatalmon lévő pártok ideológiai színezetétől függetlenül, azonos módon hullámzott mindegyik kormányzati perióduson belül. A ciklusok alsó és felső fordulópontjain a folyamatot közvetlenül a parlamenti választás, közvetve pedig a megelőző lépések gazdasági hatása, illetve a kormányzat belső megosztottsága és a vállalati nyomás hozza működésbe. Az újraelosztás mértéke döntően *politikavezérelt maradt*. A hatalomért folytatott versengés, azaz a politikai piacok támadhatósága a felfutás mozgatórugója és egyben korlátja is: a választások közeledte a szövetszerzést célzó osztogatásnak nemcsak a jóléti, hanem a szűkebb értelemben vett gazdasági szegmensét is élénkíti, míg az ennek ellenére rendszeresen bekövetkező kormányváltás erősíti a(z időleges) korrekció esélyét.

■ Az újraelosztás másik fő jellegzetessége az átalakulás idején *a célcsoportok és az eszközök változékonysága*, s ez már megkülönbözteti egymástól az eltérő politikai háttérű kormányokat. Az 1990-es évet követő első periódus fő kedvezményezettjeinek, az állami vállalatoknak és bankoknak a megmentése – az útfüggőség újabb jeleként – tervgazdasági eszközöket alkalmazott, majd készpénzkímélő konszolidációs hullámokba torkollott. Az évtized közepén visszájára fordult a „piacteremtés helyett támogatás” irányzata: a stabilizációs program lelke – nem szándékolt mellékhatásként – a vámpótlékkal is megerősített, most már a születőfélben lévő struktúrákat segítő iparvédelem lett. A nagy, elsősorban külföldi befektetőket preferálta a rejtett módszerek egyik alapeleme, az adókedvezmény is. A harmadik szakasz – az állami cégek kvázi fiskális támogatása mellett – elvileg a hazai tulajdonban lévő cégeknek kedvezett az iparvédelemtől az állami megrendelések felé forduló piacteremtéssel és a fejlesztési tervek keretében kiosztott ingyenes forrásokkal. Bár a kisebb cégeknek adott kedvezmények összeghatára megnőtt, és új módszerek is megjelentek, sem a belső tulajdonú, sem a kisebb vállalkozások támogatási részesedése nem nőtt meg látványosan. 2002-ben az új kormány a gazdálkodók mindegyik csoportjának ígért preferenciákat, csak az állami vállalatok támogatását igyekezett

megnyirbálni. Az újraelosztás fő eszközévé az egyre sokasodó programok dömpingje vált.

■ A cégmentő támogatások az 1990-es években jórészt az állami vállalatokra, azoknak is csak egy részére korlátozódtak. Az egymást követő magyar kormányok hitelesen bizonyították, hogy nem mentenek meg *minden* céget, de nem állíthatták szavahihetően, hogy *egyiküket sem* húzzák ki a bajból. Ez a *felemás hitelesség* egyfelől hozzájárult a régi mechanizmusok bomlasztásához, másfelől viszont bizonytalanná tette a kiépülőben lévő piacgazdaság szabályait.

Az életmentő preferenciák visszahúzóásával párhuzamosan *kiterjedtek* a költségvetési korlátot ugyancsak felpuhító *profitnövelő támogatások*. A két típus gyakran egy-egy vállalatnál is követte egymást: a kedvezményezettek ugyanazok voltak, csak más tulajdonossal. Az elemzés egyfelől megerősíti tehát a szakirodalomnak azt a megállapítását, hogy a privatizáció nem elégséges feltétele a költségvetési korlát keményítésének, másfelől kimutatja, hogy *a tulajdonosváltás nyomán módosulnak az újraelosztás céljai és eszközei*. Míg az elosztó és a kedvezményezett szervezetek magatartására gyakorolt hatás, a kormányzat és az üzlet összefonódása, a verseny – azaz a szelekciós kritériumok – torzítása változatlan, a gazdasági hatás az alkalmazott módszerektől és eljárásrendektől is függ.

■ Az értekezés – az Európai Unió reorganizációs célú állami támogatásokhoz szabott feltételéből kiindulva – az egyes újraelosztási módszerek *sikerkritériumának* az érintett cégcsoportok piac által igazolt megerősödését és az állami segítség nem ismétlődő, visszahúzó jellegét, összességében a folyamat *fenntartható* voltát tekintti. Az egyedi preferenciákra alkalmazható megítélési szempont alapján megállapíthatjuk, hogy az ilyen típusú preferenciák sikere a vizsgált időszakban a profitnövelő támogatások burjánzása miatt átmenetinek bizonyult. A szélesebb köröket érintő, eleve hosszabb időszakra szóló redisztribúció értékeléséhez a disszertáció újszerű módon *kiterjeszti* a kis- és közepes vállalatok fejlesztési programjaira kidolgozott *piac-helyettesítő* és a *piacépítő támogatások fogalmát*. Az előbbi elfogadja a magas termelési és tranz-



akciós költségeket, nagyobb valószínűséggel tartósítja a piaci kudarcot, míg a piacépítés a hatékonyság tartós javításának, azaz – az eredeti sikerkritériummal összhangban – az újraelosztás időleges voltának kilátásait erősíti.

Az elemzés szerint az 1990-es években Magyarországon a piachelyettesítő formák domináltak. Ezen belül a fenntarthatóság és a versenyképesség-javítás kritériumát a legnagyobb eséllyel a piaci teljesítményhez kapcsolódó, normatív és időben korlátozott adókedvezmény teljesíti, míg a skála másik végpontján az állam által nyújtott fejlesztési-értékesítési lehetőségek és a központi megrendelésekkel, egyedi tőkejuttatással izmosított szereplők teremtése áll.

### Átváltások és az elosztási koalíciók újraépülése

■ Az állami újraelosztás kiterjesztett fogalmán alapuló vizsgálat részletesen bemutatja az egyes eszközök (mint a költségvetési támogatás, az adókedvezmény és a piacteremtés) közötti átváltás jelenségét, amit a szakirodalom legbővebben a fiskális és hitel jellegű módszerek helyettesítéseként tárgyal. Az értekezés új megállapítása, hogy *nemcsak a redisztribúció egyes eszközei között lehet átváltás, hanem az újraelosztás egésze és az általános szabályozás között is*. (Például: míg az 1980-as és 1990-es évek fordulóján a költségvetési korlát keményítését, a vállalati pénzügyi fegyelem erősítését célzó intézményépítés egyben megteremtette a fegyelem fellazulásának feltételeit is, az 1995-ös stabilizációs program – bár alapvető célja nem ez volt – a vállalatok széles köre számára jótékony, normatív piacvédelemmel átmenetileg csökkentette a preferenciák növelésére irányuló nyomást.) Ebből az a következtetés adódik, hogy *az újraelosztás kiterjedésének leghatékonyabb gátja az általános szabályozásnak az üzleti szereplők számára kedvező változtatása*, szélesebb értelemben pedig a versenyt és versenyképességet egyszerre javító, kiszámítható és a biztonságot garantáló *intézményi környezet* kialakítása.

■ Az értekezés összegzőképpen megállapítja, hogy az átalakulás folyamatában *nem volt pozitív visszacsatolás* a verseny strukturális alapjainak erősítése, a tulajdonviszonyok változása és a redisztribúció visszahúzódása között. Az állami tulajdon lebontása nem kapcsolódott össze

szisztematikusan a demonopolizációval és az újraelosztás nem csökkent folyamatosan e két változás előrehaladásával együtt. Illúzióknak bizonyult tehát az a feltételezés, hogy a privatizáció a piacszerkezet javításával erősíti a versenyt, a magántulajdon kiterjedésével párhuzamosan pedig folyamatosan visszaszorul az állami redisztribúció. A politika nemcsak az általános keretek kialakításával, a törvényhozással és a szabályok betartásának ellenőrzésével befolyásolta a verseny strukturális alapjainak megteremtését és az újraelosztás hullámzását, hanem a kormányzat egyedi beavatkozásai, a rövid távú pártpolitikai érdekek is közvetlen hatást gyakoroltak. A *vállalati működés depolitizálása* ebben a szűkebb értelemben is *korlátozott maradt*.

■ A verseny- és támogatáspolitikai vizsgálata alátámasztja az intézményi közgazdaságtannak azt a megállapítását, hogy nagy léptékű intézményi változások aligha követhetnek tudatos, összehangolt stratégiát. A magyar szakirodalom is bemutatja a gazdaságpolitika egészének és az egyes részpolitikáknak az ellentmondásosságát, a tudatos és konzisztens stratégiát helyettesítő kényszerlépéseket, elsősorban a hátrányokat hangsúlyozva. A disszertáció ezzel szemben a nem hatékony intézményeket fenntartó, rossz irányú elkötelezettségek lehetőségét is figyelembe véve megfogalmazza azt a hipotézist, hogy *éppen a pragmatikus megközelítés, a sokszor rögtönzésnek mutatkozó folyamatos korrekció miatt lett jobb az átalakulás végeredménye, mint amire a döntési rendszer elemzése alapján következtethetnénk*. Vagyis a kormányzati döntések összességének *adaptív hatékonysága az elmúlt másfél évtizedben magas volt – legalábbis rövid távon*. A perspektivikus hatást az így formálódó szerkezet és intézményrendszer minősége szabja meg.

■ Ha a privatizáció, a demonopolizáció és az újraelosztás között az átalakulás *folyamatában* nem volt pozitív visszacsatolás, ebből nem következik, hogy a nagyvállalati struktúra fennmaradása-újraépülése és az állami újraelosztás továbbélése ne kapcsolódna össze a *jövőbeli működési* mechanizmusokban. Az értekezés tovább vizsgálendő feltételezése szerint a redisztribúció kedvezményezett csoportjainak váltakozása ellenére felülreprezentáltak maradtak a haszonélvezők között a nagyvállalatok, amelyek

meghatározó része külföldi szakmai befektetők közvetlen irányítása alatt áll. Ebből kiindulva fogalmazza meg az értekezés a *tulajdonosi szerkezet paradoxonát*: az a tulajdonosi struktúra, amely más empirikus kutatások szerint a legkedvezőbb a versenyképesség, a termelési szerkezet megújítása és a hatékonyság szempontjából, egyszerre mind a versenyt korlátozó állami újraelosztás fennmaradásának motorja.

■ A *redisztribúció szerepváltozását* a tervgazdaságok átalakulásának folyamatában Mancur Olson terminológiájával úgy is értelmezhetjük, mint az *elosztási koalíciók felbomlását és újraépülését*. A politikai rendszerváltás, a gazdaságon belüli kapcsolatok szétzilálódása és a nagy léptékű intézményváltozás elindulása megrendítette a régi struktúrákat és pozíciókat, ezzel lehetővé tette a szocializmusra jellemző újraelosztás nagy részének leépülését. A privatizáció módja – elsősorban a demonopolizáció korlátozottsága és az állami tulajdon leépítését végső soron domináló készpénzes, a külföldi tőkének nagy szerepet adó módszere – azonban új, erős nyomáscsoportokat hozott létre. A nagyvállalatok köre az átalakulás után is viszonylag szűk, a gazdaság egészében betöltött szerepük ellenben jelentős maradt, amely a kollektív cselekvés logikája szerint jó érdekérvényesítési pozíciót jelent. Így, megváltozott szereplőkkel, de megint szorosabbá vált az állam-vállalat kapcsolat. Az ismétlődő kormányváltások nehezítették egyes elosztási koalíciók tartós bebetonozását – a hatalomra jutott pártokhoz más és más csoportok is kapcsolódtak – de a szereplők egy része stabilan őrzi helyét, és maga a rendszer egyelőre tartósnak látszik.

■ Az elosztási koalíciók újraépülése erős nagyvállalati befolyásnak teheti ki az állam tulajdonosi, szabályozó és piacteremtő döntéseit, ahogy az állami elfogultság (*state capture*) jelei mutatkoznak is. Az állam hasonló ördögi körbe kerülhet, mint a tervgazdálkodás idején. A kormányzat és a nagyvállalatok kiszolgáltatottsága akkor – mivel zárt rendszerben kapcsolódtak össze – kölcsönös volt. Most a mozgástér, a nyitottság és az erőkülönbség miatt *a cégek javára aszimmetrikus*.

A vállalati nyomásnak és az állam fogságba ejtésének a nemzetközi közösségek ereje szabhat gátat. Az uniós csatlakozás erősíti a piaci versenyt, és a korábbinál keményebb egyensúlyi és eljárásrendbeli korlátokat állít az újraelosztás elé. Ugyanakkor azonban az Európai Unió maga is szorgalmaz és finanszíroz nagyszabású támogatási programokat. Az új tagországok számára a közösségi támogatások elnyerése a csatlakozás egyik legfontosabb – vagy legalábbis leggyakrabban hangoztatott – pontja. A belépés úgy is felfogható, mint *piacteremtés és forrásszerzés az újraelosztáshoz*, ezért a hazai vállalatok érdekképviselőjeként minden kormánynak a legtöbb külső forrás megszerzéséért kell küzdenie. Ez a törekvés és közhangulat ugyanakkor fenntartja a vállalati követeléseket és várakozásokat, vagyis torzítja a magatartásmintákat, ráadásul megnövelheti a belföldi állami költsékeztést is. Az uniós és a hozzájuk kapcsolódó hazai forrásoknak az újraelosztás mértékére gyakorolt hatása a felhasznált keretek nagyságán kívül attól függ majd, hogy mekkora részüket fordítják a költségvetési korlátot felpuhító redisztribúcióra, továbbá hogy a magyar állam ezen felül szuverén döntéseivel mennyit költ vállalati támogatásokra.

## JEGYZETEK

- 1 A privatizációra vonatkozó tételt lásd Yarrow George–Jasinski Piotr eds. (1996): *Privatization. Critical Perspective on the World Economy*, Routledge, London, New York, 18
- 2 Kornai János–Maskin Eric-Roland Gerard (2003): *Understanding the Soft Budget Constraint*, *Journal of Economic Literature*, [www.sss.ias.edu/papers](http://www.sss.ias.edu/papers).

- 3 A fogalomkörbe beletartozik, de az értekezés nem vizsgálja a rendelkezési jogok és a vagyon újraelosztásának egészét, csak a vállalati szervezeti változtatásokhoz közvetlenül kapcsolódó részét. Ezek az átalakulásnak olyan alapvető metszetei, hogy éppen fontosságuk és bonyolultságuk miatt külön tanulmányt érdemelnek.

Várhegyi Éva

# *A magyar bankrendszer átalakulása, fejlődése és jellegzetes vonásai*

*Várhegyi Éva*, a Pénzügykutató Rt. munkatársa 2005. május 31-én védte meg

**A MAGYAR BANKRENDSZER ÁTALAKULÁSA,  
FEJLŐDÉSE ÉS JELLEGZETES VONÁSAI** című doktori értekezését

a Magyar Tudományos Akadémián.

Az opponensek *Bélyácz Iván*, *Sárközy Tamás* és *Szapáry György* voltak.

A disszertációt megalapozó kutatás célja az volt, hogy megragadja a magyar bankrendszer – nyolcvanas években beindult, majd a rendszerváltás után a piac megnyitásával, a pénzügyi fegyelem megerősítésével és a privatizációval felgyorsult – átalakulásának legfontosabb vonásait, valamint következményeit a bankszektor versenyképessége és a társadalmi jóléti hatások szempontjából. A kutatás homlokterében annak a kérdésnek a sokoldalú vizsgálata állt, hogy a magyar bankreform útja eredményes volt-e a bankrendszer teljesítménye szempontjából. A következőkben összefoglaljuk az értekezés fontosabb megállapításait.

## **Bankreform**

■ A kormányzati-parlamenti döntések folyamatként történő áttekintése, a jövőre gyakorolt hatások tükrében való értékelése – az egyidejű és részleges elemzésekhez képest –, valamint a sokoldalú nemzetközi összehasonlítás új megvilágításba helyezi a magyar bankreformot. Ebben a megvilágításban a magyar bankreform nemzetközileg is elismert sikeressége nemcsak annak korai indításából fakadt, hanem abból is, hogy a gazdasági kényszerek gazdaságpolitikai-politikai eredményeket szültek.

Az értekezésben használt „felvilágosult” bankreform kifejezés arra utal, hogy a reformlépések, ha szükségből fakadtak is, többségükben előrevivők voltak. És nem azért, mert a magyar

kormányok „okosabbak” lettek volna, mint mások, hanem azért, mert a gazdaságilag nyitott Magyarországon – már a hetvenes évektől kezdve – a „szükség” a nemzetközi integráció mélyítése irányába vitte a döntéshozókat, és ezzel akarva-akaratlanul figyelembe vették a globalizáció kikerülhetetlen tényét. A mából visszatekintve és a hasonló kelet-közép-európai bankrendszerek fejlődési pályájával összehasonlítva, a magyar bankreform fő érdeme az, hogy a bankrendszert – és általánosabban: a pénzügyi rendszert – a magyar gazdaság nemzetközi integrációjának motorjává tette.

■ A kétszintű bankrendszer létrehozása 1987-ben cezúra a magyar bankrendszer legújabb kori történetében. Bár a központosított tervezettség modelljéhez illeszkedő monobanki struktúra lebontása logikus folyamánna volt a gazdasági mechanizmus reformjának, az 1968 óta érlelődő gondolatot csaknem két évtizeden át palackba zárta a politika. A magyar viszonylatban megkésett reform kelet-európai összehasonlításban mégis korainak számított, s ennek pozitív hozadéka a bankrendszer későbbi átalakulásában is megmutatkozott. A doktori disszertáció ilyen „pozitív hozadékként” mutatja be a bankvezetői garnitúrákban végbement, a szakértelmet előtérbe helyező cseréket, bár ezek többnyire csak később, a tulajdonviszonyok átalakulása után hasznosultak.

Az értekezés a következmények mérlegelése alapján a kétszintű bankrendszer kialakítását

– összes fogyatékossága ellenére is – történelmi lépésnek értékeli. Beilleszti abba a késő kádári reformfolyamatba, amely a „szocialista” gazdaság működőképessége és a politikai hatalom fenntartása érdekében hajlandó volt átvenni a piacgazdaság „vívmányait”, és amelynek kedvező hatásai a rendszerváltást követő átalakulás során számos területen megmutatkoztak.

■ A magyar bankreform másik történelmi lépése a bankalapításokat, a bankok tulajdonlását, irányítását és működését szabályozó pénzügyi törvény megalkotása. Fontos volt, hogy már a törvény eredeti megfogalmazása követte a fejlett bankrendszerekre kialakított követelményeket: az EKG-irányelveket és a BIS-ajánlásokat. A törvény későbbi módosításai, illetve az új hitelintézeti törvény fokozatosan teremtették meg az uniós harmonizációt, és ezzel elősegítették, hogy a magyar bankrendszer nagyobb megvárakoztatások nélkül léphessen az Európai Unió egységes belső piacára.

■ A kilencvenes évek elején megalkotott pénzügyi törvény – nemzetközi összehasonlításban is – előremutató vonása volt az a koncepció, amelynek alapján a banktulajdonlásra vonatkozó szabályokat kialakította, miként az is, hogy ezeket az engedélyezésért felelős bankfelügyelet és a kormány – sok más országgal szemben – a gyakorlatban is alkalmazta. A törvény „erejét” növelte, hogy élvezte az ellenzéki pártok támogatását, sőt, már a kialakítás is konszenzus alapján történt.

Az értekezés a későbbi fejlemények és a nemzetközi összehasonlítások tükrében igazolja, hogy a törvény banktulajdonosi szabályrendszere három vonatkozásában is előnyös volt.

- Sem a pénzügyi törvény, sem a Bankfelügyelet által folytatott gyakorlat nem állított – a szakmai követelményeken túlmenően – akadályokat a külföldi bankalapítás és tulajdonszerzés elé.
- A kelet-európai országokkal összevetve, a pénzügyi törvény fontos vonása volt a nem pénzügyi befektetők tulajdonszerzési korlátjának előírása, amely egyfelől megakadályozta, hogy „bankrabló” tulajdonosok kezébe kerüljön a betétesek pénze, másfelől korlátozta, hogy vállalati-banki keresztulajdonosi struktúrák jöjjenek létre. Ennek köszönhető, hogy Magyarországon

elvértve alakultak ki olyan „bankrabló” csődök, amelyek a kelet-európai országok csaknem mindegyikében jellemzőek voltak a kilencvenes évek első felében, illetve prudens bankműködést korlátozó keresztulajdonosi szövevények.

- A bankszektor modernizációja szempontjából a törvény harmadik fontos eleme az volt, hogy korlátozta az állam tulajdonosi szerepét a bankokban. Világosan közvetítette azt a politikai szándékot, hogy a bankok privatizálását belátható időn (öt éven) belül napirendre kell tűzni.

■ A disszertáció új megállapítása: a bankpiaci verseny kialakulásának legfontosabb előfeltételét az teremtette meg, hogy a szabad piacra lépés lehetősége időben egybeesett a bankok tevékenységi és ügyfélkorlátainak lebontásával, az egyszámlarendszer megszüntetésével és a szabad bankválasztással. Sem a monobanki struktúra lebontása, sem a bankalapítások nem erősíthették a versenyt addig, amíg ezek a korlátok fennálltak. Az oligopolisztikus pozíciók (amelyek az MNB-kiskiráltságokból létrehozott új „hitbizományokat” és az OTP-t jellemezték) azonban még így is csak nagyon lassan erodálódtak. Paradox módon a piaci pozíciók újrendeződéséhez – a külföldi bankok és az OTP-t versenyre hívó Postabank megjelenése mellett – a bankválságok felszínre kerülése adta a legnagyobb lökést, mivel ekkor kényszerültek a bankok hitelexpansiójuk leállítására.

## Bankok és politika

■ Az interdiszciplináris megközelítésből fakadóan az értekezés olyan, a politika (kormányok, pártok) és a bankok viszonyát érintő jelenségeket is megragadott, amelyek általában kívül esnek a bankrendszer-kutatás hatókörén, holott a banki működésekre fontos hatást gyakorolnak. A disszertáció új eredménye annak a hipotézisnek az alátámasztása, hogy a politika és a bankok viszonyában a cezúra nem a rendszerváltás volt, hanem a tulajdonviszonyok átalakulása. A rendszerváltást követő kormányok egyike sem gyengítette az állami tulajdonban lévő bankok függőségét a politikától, legfeljebb burkoltabbá vált a függőség, mint a rendszerváltás előtti időszakban. A kormányok befolyása a magyar bankrendszer működésére mindaddig meghatá-



rozó maradt, amíg a privatizáció nem érte el a legnagyobb gazdasági súlyú bankokat.

A kormányok (pártok) befolyásukat a legközvetlenebb módon az állami tulajdonú bankok vezetőinek kiválasztásával és a vezető testületek révén gyakorolhatták. A „káderpolitika” nemcsak a bankok működésére, hanem a későbbi mentési költségekre, illetve a privatizáció lehetőségére is hatott. Az értekezés megállapítja, hogy bár a rendszerváltást követően nem ment végbe „földindulás” a bankok vezetésében, az állami bankok nem szabadultak meg a politika befolyásától. Nem a kormányok önmérsékletének, hanem a törvényben előírt szakmai követelményeknek köszönhető, hogy a felső vezetés szakmai színvonala összességében mégis javult.

■ A doktori disszertáció ugyanakkor rámutat arra, hogy a részben magántulajdonba került bankrendszer sem szabadult ki a politikai befolyás alól. A különböző kormányok bankokkal kapcsolatos magatartásának összehasonlító elemzése alapján megállapítja: az, hogy adott kormány milyen módon viszonyul a bankokhoz, nagyban múlik politikai stílusán és értékrendjén, a nyomásgyakorlás eredményessége azonban elsősorban a gazdaság kialakult viszonyaitól, az állam hatókörének mértékétől függ.

■ A bankok és a politika kapcsolata fordítva is fennáll: a fontos gazdasági szerepet betöltő bankok vezetői is befolyásolhatják a politikát – és ez a lehetőség az állami tulajdon visszaszorulását követően is fennmaradhat, amennyiben a piaci viszonyok nem kellően kiegyensúlyozottak. Egyik megjelenési módja a „túl nagy ahhoz, hogy elbukjon” tétel érvényesülése, amely értelemszerűen a nagybankok kiváltsága. Az átalakuló gazdaságokban az „állam foglyul ejtése” is megfigyelt jelenség: a gazdasági szereplők arra töreksenek, hogy az alapvető jogszabályokat a maguk érdekei szerint befolyásolják. Az átalakulással járó kormányzati döntések a „járadékvadászat” számára is teret nyújtanak. Az értekezés fontos megállapítása, hogy mivel a gazdaság liberalizálása és a korszerű törvények megalkotása gyorsan lezajlott Magyarországon, viszonylag szűk tere maradt az állam foglyul ejtésének. Járadékvadászatra azonban – ha korlátozott körben is, de – az állami bankkonszolidáció és a privatizáció is lehetőséget nyújtott.

## Bankválságok és kezelésük

■ A kilencvenes években a szakirodalomban megkülönböztetett mindkét válságtípus jelentkezett a magyar bankrendszerben. A rendszerű válságot nagyrészt hasonló tünetek és okok jellemezték, mint amilyenek a nyolcvanas-kilencvenes évek bankrendszer-kríziseit a világ számos fejlett és felzárkózó országában, de két sajátos vonás mégis kiemelhető. Az egyik a rendszerváltás előtt lezajlott felemás reformok következménye, amelynek nyomán tőkehiányos vállalatokat alultőkésített bankok hiteleztek. A másik sajátos ok a rendszerváltáshoz kapcsolódott: a pénzügyi fegyelem megerősítését szolgáló (számviteli, csőd- és pénzügyi) törvényekhez, a prudenciális követelmények szigorodásához, a magyar gazdaság transzformációs válságához, valamint a bankpiac megnyitásával felerősödő versenyhez.

■ A disszertáció fontos megállapítása, hogy a kilencvenes évek elején a rossz és kétes követeléseknek csupán egyharmada volt a rendszerváltást megelőző hitelkapcsolatokhoz köthető, a nagyobbik rész a banki döntéshozók politikai befolyásoltságából és szakmai hibáiból származott, illetve a moral hazardhoz kapcsolódott. A bankok felelőtlen hitelpolitikáját a kormányzati „struccpolitika” is súlyosbította, valamint a rövidlátó költségvetési érdekek ütközése a prudenciális szempontokkal.

■ Az értekezés új tudományos eredménye, hogy számvetést ad a hitel-, adós- és bankkonszolidációs – különböző fázisaiban különböző módokon juttatott – állami pénzekről és azok hatásairól. A programot értékelő végkövetkeztetés az, hogy a megkésve elindított és sok anomáliával és többletköltséggel véghezvitt válságkezelés helyreállította a bankok hitelezőképességét, amely a gazdaság működésének elengedhetetlen feltétele. Ez annak ellenére is megállapítható, hogy a megsegített bankok többsége továbbra is tőkeszegény maradt és gyenge hatékonysággal működött, életképességüket pedig csak privatizációjuk során nyerték vissza.

■ A doktori értekezés – a hazai szakirodalomban elsőként – nemzetközi mezőnyben is megméri a konszolidáció módját, időzítését és költségét. Az összehasonlítás viszonylag kedvező



képet nyújt: miközben a gazdaság visszaesése és a banki rossz hitelek aránya a válság csúcsán közelítette a dél-kelet-ázsiai válságok mélységét, kezelésének költsége (a GDP 11 százaléka) jóval alacsonyabb volt azoknál (a skandináv országokkal vethető össze). A közép-kelet-európai mezőnyben sem jelentős a magyar bankválság költsége, bár a lengyel példa alapján megállapítható, hogy mérsékelhető lett volna a mentési összköltség, ha arra korábban kerül sor. Ha a Postabank későbbi mentési költségét is beleszámítjuk, az összköltség 1998. évi jelenértéke a GDP 13 százalékára tehető.

■ A disszertáció a Postabank, a Realbank és néhány kis pénzügyintézet példáján az egyedi bankválságokat és kezelésüket is bemutatja. Ezek válsága nem kapcsolódott sem a tervgazdasági örökségekhez, sem a rendszerváltáshoz, bukásuk pedig nem idézett volna elő dominóhatást a bankrendszerben. Az értekezés a jelentősebb egyedi válságok és mentési politikák elemzése alapján több új megállapításra jut.

- A Postabank válságával sok párhuzamot mutató Banesto mentésével összehasonlítva megállapítja, hogy a mentés folyamata a spanyol „nemzeti bajnoknál” sokkal átláthatóbb és hatékonyabb volt, mint magyar társánál. Míg ott a felhasznált közpénz teljesen megtérült a feljavítási program során, illetve a bank értékesítéséből, a Postabankra költött (2003-as jelenértéken 300 milliárd forintba rúgó) közpénznek csak harmada térült meg az eladási árból.
- Több tényezőt mérlegelve arra a következtetésre jut, hogy még a sikeres privatizációs aktus fényében is megkérdőjelezhető a Postabank megmentésének indokoltsága. Az 1998. évi tőkejuttatásokat követő további állami ráfordítások tükrében nem került volna többre a bank „csendes” kivezetése a piacról (a betétesek kártalanításával), mint megmentése.
- A Postabank és a Realbank válságának fontos tanulsága, hogy felhívta a figyelmet a felügyeleti ellenőrzés problémáira („fogatlan” felügyelet), illetve felelősségére. A Postabank-ügy során a – későbbi Enron-csúddal a világfigyelem központjába került – könyvvizsgálati felelősség kérdése is felszínre került.

## A bankprivatizáció és hatásai

■ Az állami bankok eladásának időzítését és módját többszörös kényszer szülte: a bankok többlethiánya, a költségvetés ínséges helyzete, a lehetséges belföldi befektetők pénzhianyja, illetve a pénzügyintézeti törvény szigorú tulajdonosi szabályai. Az értekezés a magyar bankprivatizációt összességében „kényszer szülte erényként” értékeli, mind a bankszektor fejlődése szempontjából, mind a nemzetközi összehasonlítások tükrében. A kilencvenes évek kormányai – politikai aggályukat félretéve – végül olyan megoldást választottak, amely kiállta az idő próbáját.

A magyar bankok többségét külföldi szakmai befektetőknek (zömében bankoknak) adták el, az OTP-t pedig külföldi és hazai pénzügyi befektetők szórt tulajdonába helyezték. A tények azt támasztják alá, hogy a külföldi szakmai tulajdonosokkal kapcsolatos politikai-gazdaságpolitikai aggályok nem voltak megalapozottak, sem egyoldalú dominancia nem jött létre, sem a „függőség” jegyei nem mutatkoztak meg. Az OTP szórt tulajdonosi struktúrájára vonatkozó szakmai aggályok sem igazolódtak be.

■ A bankrendszer privatizációja két úton ment végbe: az állami bankok eladásával és zöldmezős magánbankok alapításával. A bankszektor tulajdonosi struktúráját tovább módosította, hogy a külföldi szakmai befektetőknek eladott állami bankokban az új tulajdonosok jelentős tőkeemeléseket hajtottak végre, továbbá, hogy a zöldmezősen alapított bankok tőkéje gyorsabban nőtt, mint a hazai tulajdonú bankoké.

Az értekezés a szakirodalomban elsőként mutat rá arra, hogy a négyféle aktus nemcsak a privatizációt gyorsította fel, de nemzetközi összehasonlításban (akkor még) csaknem egyedülálló tulajdonstruktúrát hozott létre: 1997 végére a Magyarországon működő banktőke kétharmada külföldi szakmai befektetők kezébe került. A külföldi tulajdonosok dominanciája a kilencvenes évek második felében még a közép-kelet-európai országok bankrendszereiben is kirívó volt, de az ezredfordulóra már az uniós tagjelöltek többségét hasonló tulajdonosi struktúra jellemezte.

■ Új megállapítás, hogy a külföldi tulajdonhányad növekedésében nagyobb szerepet játszottak a zöldmezős bankalapítások és az azokban történt tőkeemelések, mint a bankeladások. Ez a – szintén sajátosan magyar – vonás nagyrészt a már említett liberális pénzügyi törvénynek és engedélyezési gyakorlatnak, illetve a tevékenységi korlátok korai (1989–1990) lebontásának tudható be: Magyarországon korábban jelentek meg és nagyobb aktivitással tudtak működni a külföldi bankok, mint a térség többi országában.

■ A doktori disszertáció a tulajdon és teljesítmény kapcsolatának vizsgálatába – a nemzetközi szakirodalomban eddig használt megközelítési módokhoz képest – olyan új szempontokat von be, amelyek alkalmasnak bizonyultak a jelenségek valóságát jobban közelítő magyarázatára. Három újdonságként értékelhető magyarázó változó került a modellbe:

- a külföldi tulajdonszerzés módja (vásárlás vagy zöldmezős alapítás),
- a külföldi tulajdonlás időtartama (hány éve van az adott bank többségi külföldi tulajdonban) és
- az irányítás módja (a magyar és külföldi igazgatósági tagok aránya, valamint a vezérigazgató állampolgársága).

Az új megközelítési mód eredményesnek bizonyult a bankok teljesítménybeli eltéréseinek magyarázatához. A bankok tulajdonszerkezetét és irányítási módját, illetve a banki teljesítmények összefüggéseit vizsgáló modellbecslések számos új eredményt hoztak.

- A külföldi tulajdonú bankok magasabb jövedelmezőséggel működnek, ami azonban nem a magasabb kamatrésből fakad, tehát nem az ügyfelek kárára történik. Ezzel a megállapítással szemben sok más országban kimutatták, hogy a külföldi bankok magasabb jövedelmezősége magasabb kamatréssel párosult.
- A modellbecslés megerősítette azt a hipotézist, hogy a külföldi tulajdonú bankok magasabb jövedelmezősége elsősorban az országban hosszabb ideje jelen lévő, illetve zöldmezős beruházással alapított

bankokra jellemző, amelyek szignifikánsan kisebb fajlagos működési költséggel és létszámmal működtek.

- Megállapítható volt, hogy a külföldi tulajdonban lévő bankok hitelezési aktivitása nagyobb, mint a hazai bankoké – függetlenül a tulajdonszerzés módjától, a tulajdonlás időtartamától és a vezetési stílustól.

### Bankpiaci verseny

■ Az értekezés a hazai kutatásokban új megközelítésben mutatja be a bankpiac szerkezeti jellemzőiben végbement változásokat. Nemcsak a szereplők száma és a koncentráció foka alapján vizsgálja a piaci struktúrát, hanem két új szempontot is bevon a versenyfeltételek strukturális elemzésébe. Az egyik a méretstruktúra kiegyenlítődének folyamata, amely azért fontos, mert az újabb kutatások szerint a piacvezető és az őt követő szereplők közötti eltérés többet magyaráz a versenyből, mint a koncentráció foka. A másik versenyt erősítő tényező a megtámadhatóság fenyegetése, amely a külföldi bankok piacra lépésével Magyarországon korán megjelent.<sup>1</sup>

A verseny strukturális megközelítésű vizsgálata alapján a dokumentum megállapítja, hogy bár a piacszerkezet kedvező változásai megmutattak a banki hatékonyság javulásában és a kamatmarzs csökkenésében, a magyar bankrendszer – nemzetközi összehasonlításban – gyenge hatékonyságához párosuló magas jövedelmezőség mégis a verseny korlátozottságát jelzi.

■ A bankverseny magatartási modellek segítségével történt vizsgálata a hazai kutatásokban korábban nem alkalmazott módszerekkel történt. A kamatjövedelem tényezőár- rugalmasságát mérő H-statisztika becslése alátámasztotta azt a hipotézist, hogy a kamatmarzs csökkenésében szerepet játszott a verseny erősödése. A modellbecslések közepes fokú, az idő függvényében kissé erősödő, monopolisztikus versenyt mutatnak az 1995–2002 közötti időszakra. A bankok összejátszó magatartását tesztelő modell alapján az is nagy biztonsággal állítható, hogy a homogénnek feltételezett hitelpiacon

igen erős árverseny érvényesült, ahol a hitelkereslet a versenypiac logikája szerint reagált a bankok egymáshoz viszonyított kamatmozgására.

■ Bár a modellbecslések nem támasztották alá egyértelműen azt a feltevést, hogy a piaci erő oligopolisztikus járadékká konvertálódott, a szerző azonban – a különböző részpiacokon megfigyelhető árazási magatartás tükrében – mégsem vethette el a hipotézist. A homogén hitelpiacot feltételező modellek segítségével kimutatott versenyviszonyok ugyanis alapvetően a vállalati piacot jellemzik, ahol – a rugalmassági egyenletek tanulsága szerint – a bankok a pénzüpi kamatmozgásokat követő árazást folytatnak. A vizsgált időszakban még kis súlyt képviselő lakossági hitelpiacon azonban oly mértékben rugalmatlanok a hitelkamatok a pénzüpi kamatokra, hogy ez lehetővé teszi oligopolisztikus járadék érvényesítését.

■ Fontos új megállapítás, hogy a magyar bankrendszer – hatékonyságához képest – igen magas jövedelmezősége a vizsgált időszakban elsősorban nem a lakossági hitelkamatok rugalmatlanságának tudható be (hiszen azok még nem voltak meghatározók a banki jövedelemben), hanem inkább annak, hogy – a modellek feltevésével szemben – Magyarországon a betétpiac még a megtakarítási jellegű termékeknél sem árelfogadó. Hiába erősödött Magyarországon is a nem banki verseny, a megtakarítási jellegű betétek kamatai rugalmatlanok maradtak a pénzüpi kamatokra, és meglehetősen ragadósak bizonyultak.

■ A lakossági piacon tehát nemcsak a hitelek, hanem a betétek árazása is teret engedett az oligopolisztikus járadék érvényesítésére, amely társadalmi szinten jóléti veszteséget okozott. Az értekezés új eredménye, hogy a hazai irodalomban elsőként vetette fel és becsülte meg a korlátozott versenyből fakadó társadalmi veszteséget. Az uniós banki-pénzüpi spreadekkel

(mint a „versenyárat” tükröző állapottal) való összehasonlításból kiderült, hogy a „versenypiacinál” alacsonyabb betéti és magasabb hitelkamatoknak a lakossági és kisvállalkozói ügyfélkört terhelő társadalmi vesztesége a 2000–2003. évek átlagában meghaladta az éves GDP 0,4 százalékát.

### EU-csatlakozás és globalizáció

■ A magyar bankrendszer behatolása a gazdaságba jóval kisebb, mint a hasonló fejlettségű országoknál. A disszertáció bemutatja, hogy a szektor szolgáltatásaiban végbement komoly fejlődés ellenére alig erősödött a magyar bankrendszer „mélysége”. Ennek okai egyfelől a vállalatok és háztartások jövedelmi-vagyoni helyzetében, magatartásában és a korai tőke liberalizálásban, másfelől a bankrendszer működésének (már tárgyalt) fogyatékoságaiban rejlenek. A jövőben várhatóan megnő a banki szolgáltatások szerepe a lakossági és a kisvállalkozói ügyfélkörben, ugyanakkor ennek hatását részben ellensúlyozhatja a dezintermediáció világjelensége.

■ Az uniós csatlakozás várható hatásainak sokoldalú felmérése alapján az értekezés arra következtetésre jut, hogy a magyar bankrendszer viszonylag kis megrázkódtatással képes integrálódni az egységes piacba. A határon átnyúló szolgáltatások motivációinak és tendenciáinak elemzése alapján az is megállapítható, hogy a magyar bankpiacon várhatóan nem lesz jellemző a külföldiek fiókalapítása, a határon átnyúló közvetlen szolgáltatások bővülésének pedig korlátot szab egyrészt az, hogy a vállalatok már eddig is nagymértékben vettek fel külföldi banki, illetve tulajdonosi hiteleket, másrészt az, hogy a lakossági-kisvállalkozói körben az információs aszimmetriának kevésbé kitett helyi bankok hatékonyabbnak bizonyulnak.

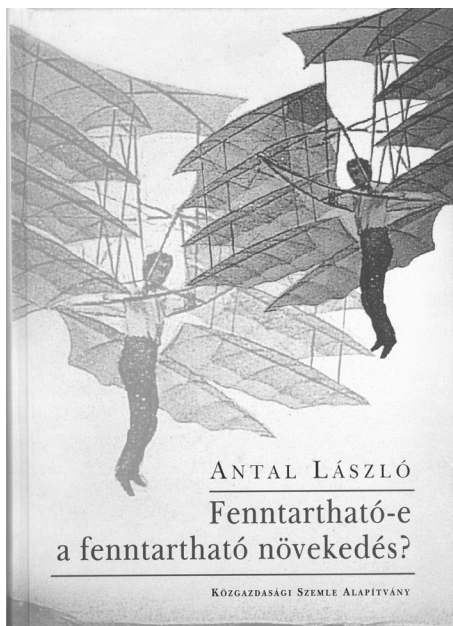
## JEGYZET

- 1 A két tényező fontosságáról lásd *Molyneux P.*: Increasing concentration and competition in European banking: The end of anti-trust? EIB Papers, 1999, Volume 4. No. 1.

# Egy könyv – három vélemény

## *Antal László: Fenntartható-e a fenntartható növekedés?*

Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai  
Közgazdasági Szemle Alapítvány; Budapest, 2004



### HETÉNYI ISTVÁN

*Antal László* megrögzött reformer. Fél életét gazdaságpolitikai tanácsadásnak szentelte (pazarolta). Bukatók hosszú sora után is kitart, hol a pályán, hol a szélén, hol a játéktól jóval távolabb figyeli a meccset. Elemző-tanácsoló cikkei mindig a folyamat lényegéről szólnak, és csak annyira szenvedélyesek, amennyit az ügyszereket megkíván. Ha aztán eléggé zavarosnak találja a gazdaságpolitikai kihívásokat és válaszokat, akkor terjedelmesebb könyvben igyekszik rendet rakni, elsősorban saját, de ezzel mások fejében is. Így született meg új könyve a rendszerváltás után 14 évvel.

Könyvének címe már maga is árulkodó: fenntartható-e a fenntartható növekedés? A könyv a fenntartható (leánynevének: tartós) növekedés új (?) paradigmájának tudományos elemzése, amely

széles körű irodalomra, ezen belül kiemelkedően *Erdős Tibor* hasonló tárgyú elméleti munkájára is támaszkodva,<sup>1</sup> már a címben is a gazdaságpolitika örökzöld dilemmájára utal, hangsúlyozva, hogy lényegesnek a gyakorlati hozzáállást tartja.

Ennek következtében az olvasó egy kötetben tulajdonképpen két könyvet kap. Egyet a fenntartható növekedés operacionalizálható fogalmáról (elmélet + alkalmazás) és kihívásairól, és egy másikat, amely a rendszerváltás közel másfél évtizedes gazdaságtörténetét adja, a növekedés problémájára összpontosítva.

Recenzióm fő célja, hogy kedvet csináljon a könyv elolvasásához. Ezért röviden ismertetem a könyv tartalmát, ügyelve rá, az olvasó ne kapjon olyannyira teljes képet, amelynek birtokában



majd úgy véli: most már nem is kell elolvasnia azt. Ugyanakkor, mivel a recenzens is több évtizedig a gazdaságpolitika körül ólálkodott, nem kerülheti meg, hogy értékelje a művet.

A könyv öt részből áll. Az első a fenntartható növekedés fogalmát, jelentőségét fejt ki, a második rész a posztoszocialista országok teljesítményét – növekedés, egyensúlyi viszonyok – elemzi. Ezután foglalja össze a szerző a fenntartható növekedés „egyenletrendszerét”, majd nagy hangsúllyal tárgyalja az intézmények szerepét. Végül egy vallomás és ajánlások bizonyítják a szerző konstruktív szándékait.

■ Az első részben a fenntartható növekedés fogalmát a szerző a gazdasági egyensúlyra koncentrálna a nemzetközi irodalomban gyakran alkalmazott fiskális fenntarthatóság, fenntartható növekedés és fenntartható fejlődés fogalmi közül a szűkebb értelmezésben tárgyalja, így látja kezelhetőnek az új paradigmát és megfoghatónak a gazdasági elemzést. A fenntartható növekedés értelmezése legközelebb a fiskális fenntarthatósághoz áll, az állam pénzügyi szerepvállalásához kapcsolódik. A fenntartható fejlődés széles fogalmát – ha ezt így nem is mondja ki – túl elmosódottnak tartja, mert átnyúlik az ökológiai és a társadalomfejlődés kevésbé feltárt területeire. A szerző szilárd talajon kíván állni, ezért az operacionalizálható, mérhető gazdaságpolitikai vonatkozásokat helyezi előtérbe. Valójában azt, hogy a XX. század második felében, az arany trónfosztása után, a válságok és háborúk, a fejletlen országok tömeges önállósulása, a „két világrendszer” kialakulása következtében az államok többsége gyakran túlzottan ambiciózus növekedési politikát folytatott, amelynek hátulütői egyre világosabbá váltak. Ráadásul a globalizáció újabb korlátokat szabott a növekedést közvetlenül megcélzó gazdaságpolitikának.

A növekedési politika előtérbe kerülésében valószínűleg nagy szerepet játszott a demokrácia kiszélesedése is, amely a gyakori parlamenti választások mellékhatásaként arra indította a kormányokat, hogy a gyors növekedéssel – és az ezzel azonosított növekvő jóléttel – támasszák alá hatalmi törekvéseiket. A választási gazdaságpolitikák nemcsak a növekedési versengést szították, hanem – sokak véleménye szerint – a változó feltételek (technika, világ gazdaság, demográfiai

folyamatok stb.) nyomán szükségessé váló reformokat is fékeztek, mert – a szélsőséges helyzetektől eltekintve – a választók általában előtérbe helyezik a vélt stabilitást a gyorsabb változásokkal és a jövőbeli ígéretekkel szemben.

Jól fejezi ki a szerző a fenntartható növekedés szűkebb értelmű politikai jellegét, amikor azt hangsúlyozza, hogy itt középtávú makroszintű döntési gyakorlatról van szó, a kormányoknak pedig szembesíteniük kell nagyra törő társadalmi céljaikat a reális, gyakran a növekedés lassulásával párosuló szűk lehetőségekkel. Ennek során nagy a kísértés „a húr túlfeszítésére”, amelyet az utolérés, felzárkózás, új társadalom létrehozásának szándéka, az állami szerepvállalás egyes elméletekkel alátámasztott túlbecsülése és – nem utolsósorban – a választóknak már említett naiv követelése támasztanak alá.

A szerző által választott egzaktan kezelhető, a pénzügyeket előtérbe állító fogalomhasználat nyilván bírálat tárgya lehet, mert a politika számára nem PR-értékű megközelítés. Antal László teljesen tisztában van a tárgyalásmód korlátaival, fel is sorolja ezeket: nem komplex növekedélmélet; nem egyszerű metodika; nem elég „hosszú távú”; bizonytalan lehet a növekedési potenciál és trend értéke; nem könnyű elválasztani esetenként a cikluskezeléstől; bizonytalanságokat okozhat az induló helyzet eltérő értékelése stb. Amit kevésbé hangsúlyoz, az a közösségi választás elméletében fellelhető azon tézis, amely szerint a hatalmi szempontok előtérbe helyezése miatt a kormánynak esetenként nem is célja a fenntarthatóság és ezzel a stabilitás erősítése. De ezzel együtt a szerző úgy véli: a bizonytalanságok és korlátok nem érintik azt a mondanivalót, hogy legalább ezt a szűkebb, de elég jól kvantifikálható szempontot mindenképpen kiemelt kérdésként kezelje, egyfelől a torzító rövid távú, másfelől a nagyon bizonytalan hosszú távú megfontolásokkal szemben. Hogy a szerző végül is nem zárkózik be a szűk, elsősorban folyamatszabályozó politika ketrecébe, azt bizonyítják későbbi fejtegetései, például az intézményi politika szerepéről. A szerző kifejtéseiből egyébként kiolvasható az az optimista meggyőződése, hogy a kormányok, ha ismerik a fiskális fenntarthatóság tanait, akkor eszerint fognak cselekedni. Hogy mennyire jogos ez a szemlélet, azt döntse el az olvasó.



■ A második rész, amely a könyvnek körülbelül egyharmadát teszi ki, kilép a fogalomalkotás elméleti kereteiből (erre a harmadik részben tér vissza), és a kelet-közép-európai országok adataira támaszkodva megkísérli bemutatni a rendszerváltozás évtizedét. Ezzel túllép a fenntartható növekedés, a fiskális stabilizáció gondolatkerén, de az olvasónak világos: ennek a résznek objektív létjogosultsága abban van, hogy a szerző azt kutatja, vajon meddig tart a makropolitika keretein kívüli, azt esetlegesen háttérbe szorító, sokkok okozta válságkezelő és intézményi struktúrapolitika viharos periódusa, és vajon mikortól és hogyan érik be a stabil, tartós és fenntartható növekedés, illetve a makropolitika ideje.

Ennek a fejezetnek több érénye van. Az első az áttekinthető adatgazdagsága, a második a feldolgozott irodalom gazdagsága. A harmadik, számomra legszimpatikusabb vonása a sokoldalú mérlegelés, amelyből kitűnik, hogy a szerző az olvasót nem kinyilatkoztatásokkal és receptgyűjteménnyel traktálja.

A leírtakból kikövetkeztethető, hogy a szerző a 90-es évek első felét tekinti a transzformációs válság időszakának, a második felét pedig már a nyugat-európai gazdasághoz való dinamikus felzárkózás kezdetének, amelyet az exportirányultság, a külföldi működő tőke beáramlása és máig hatóan az Európai Unió vívmányainak átvétele jellemez, miközben a priméren politikai befolyás alatt álló állami szféra és különösen a fiskális politika átalakulása még elmarad.

A fejezet a tényszerű bemutatás előtt nagy figyelmet szentel annak, hogy vajon a szokásos makromutatók az átalakulás folyamán mennyire fejezik ki azt, amit a fejlett gazdaságban nekik tulajdonítanak. Látjuk, hogy az államháztartás 1995 előtti adatai aligha. Nem csupán statisztikai tökéletlenségekről, torzításokról van szó, hanem arról is, hogy például egy deficit jelentősége más egy érett pénzügyi és hitelrendszer mellett, mint nélküle; az úgynevezett vonal alatti tételek elhomályosítják a képet; az állami támogatások mértéke strukturális torzításokat okoz. Mindez talán csak 1995 után tisztul. Megbízhatóbb jelzőszámokat kapunk az infláció és a nemzetközi fizetési mérleg esetén, bár például rövid távon ezekben is voltak állami torzítások.

A szerző elemzi az átalakulás első éveinek téves makroökonómiai megítéléseit is. Valóban nehéz magyarázatot találni arra, hogy ennek során egyfelől politikailag csődtömegnek és szeméthalmaznak minősítették a gazdaság állapotát, másfelől a politika „1-2 nehéz év” után dinamikus fejlődést vizionált. A logikai hibán túl azonban valóban nem volt objektív mérce a transzformációs válság makrofolyamatainak becslésére, hogy a potenciális GDP, illetve a potenciális növekedés megbecslésének nehézségeiről ne is szóljunk.

A fejezet gazdagságát mutatja, hogy a makrofolyamatok leírásán és az ezek körüli viták ismertetésén túlmenően részletesen foglalkozik a válságkezelés „filozófiájával”, a *Bokros-csomag* heterodox megközelítésének kifejtésével, a háztartások megtakarítási pozícióival. Utal már a később sorra kerített pénzügyi közvetítés jelentőségére és nem utolsó sorban a multik és a kis- és középvállalkozások szerepére a vállalati szféra átalakulásában.

Végül is a vállalati szféra az átalakulás 10 éve alatt alapjában az európai standardokhoz közelített. A nemzetköziesedés erőteljessé vált – ennek jele, hogy a GDP hullámzása követi az európai gazdaság lüktetését –, miközben az állami szféra átalakulása igen csak részleges (például nyugdíjreform), ellentmondásokat hordoz (önkormányzat stb.), az állampénzügyi politika, illetve logika pedig választás- és hatalomcentrikus, őrlődik az átfogóbb reformok, kis lépések és megalkuvások, lobbik malomkövei között.

■ A harmadik részben az életteli elemzésekről a szerző a könyv *a fenntartható növekedés „egyénletrendszerére”* tér át. Az olvasó várakozása nyilván az, hogy mélyreható, képletekkel sűrűn megterhelt, száraz kvantitatív modellekről lesz szó. Ez azonban csak részben teljesül. Egyrészt azért, mert a szerző nem az absztrakt növekedési modellekre kíváncsi, másrészt azért, mert a módszertani irodalom áttekinthetetlenül gazdag szövevényéből avatott kezű válogatást kapunk, amely – miközben valóban ismertet bonyolult modelleket – a gyakorlatban jelentkező problémákra összpontosít. A főbb témakörök: a potenciális output, a növekedési trend, a fenntartható fiskális politika, a korosztályos elszámolások módszere, a fenntartható növekedés és

a nemzetközi fizetési mérleg kapcsolata, de megtárgyalásra kerül a versenyképesség, az árfo-lyam és a *Balassa–Samuelson-hatás* témája is. A fejezet tehát túlmegegyenletrendszer-metodikán. Miközben megállapítja: „logikailag igen egyszerűen eldönthető, hogy a gazdaság fenntartható pályán halad-e vagy sem”, a fejezet – szerencsére – sokoldalúan ábrázolja: ez legfeljebb a legszűkebb értelemben vett fiskális politika egyenlegszemlélete esetén lehet igaz. A fejezet érdeme, hogy bemutatja: a gazdaságpolitikus számára a probléma hasonlíthatatlanul összetettebb. A munkaügyi vonatkozások nem merülnek ki a NAIRU gondolatkörében, a fenntartható növekedésben nemcsak az egyenletrendszer számít, hanem a növekedés üteme is, sőt politikailag ez gyakran elnyomja a fenntarthatóság követelményét. A szerző sokat foglalkozik a potenciális kibocsátás és a kibocsátási rés meghatározásának nehézségeivel, bizonytalanságai-val; erre vonatkozóan – idesorolva az államháztartás strukturális deficitjének alakulását is – gazdag ismereteket nyújt. Nagy teret kap, megint csak empirikus adatokkal szemléltetve, a valuta fel- és leértékelődése is. A témagazdagság mellett már csak kevés hiányérzetünk maradhat. Talán ilyen a potenciális GDP és a potenciális növekedés (trend) nem elég plasztikus elkülönítése, a keresleti és kínálati sokkok, vagy az automatikus fiskális stabilizátorok elhanyagolása. Ez utóbbiak ugyan látszólag nem a fenntartható növekedés témái, de aki gazdaságpolitikusként szembesül a növekedési kérdésekkel, az tudja, hogy ezek a többé-kevésbé rendszeres zavaró tényezők. Félreismerésük megghiúsíthat egy következetes politikát. Erről tanúskodnak újabban az „új gazdaság” és a buborékok vagy Európában az utóbbi évek konjunkturális és strukturális problémáinak szétválasztása, vagyis a kihívásokra adott válaszok gondjai.

■ A negyedik rész a fenntartható növekedés és az intézmények kapcsolatával foglalkozik. Bár a nyugati irodalom a fenntartható növekedés tárgyalásakor legtöbbször a fiskális fenntarthatóságra koncentrált, és ezért az intézményi kérdések közül leginkább az adórendszer és a jóléti kiadások, illetve ezek reformja kerül terítékre, érthető, hogy a rendszerváltás másfél évtizedes

sodrában a szerző nagyobb jelentőséget tulajdonít olyan intézményi tényezőknek, amelyeket nyugaton inkább a fenntartható fejlődés tárgyalásakor vesznek elő.

A fejezet a globalizáció bemutatásával és jelentőségének értékelésével indít, és erről az oldalról tárgyalja az állam megváltozó gazdasági feladatait, lehetőségeit és buktatóit. Továbbra is az állam szerepvállalását elemzi a redistribúció európai bemutatásával és változtatásának indokolásával. Végül egy kiemelt rész (szerzője *Mérő Katalin*) a növekedés és a pénzügyi közvetítés mélysége közti kapcsolatról mutatja ki, hogy ez milyen szoros. A pénzügyi közvetítés elmélyítése – a szerző véleménye szerint – egyik feltétele és hathatós eszköze a dinamikus növekedésnek.

■ Az ötödik rész szerényen a Befejezésül címet viseli. A szerző három évtizedes szakmai tapasztalata lehetővé teszi, hogy tanulságokkal és javaslatokkal szolgáljon. Az első ajánlás a középtávú makro-, illetve pénzügyi tervezés gyakorlatának és rangjának megteremtéséről szól. A fejezet további része egyfelől leírja a 2000–2003. évi destabilizálódás folyamatát, majd néhány tanulságot von le. Kiemeli a költségvetés szerkezeti problémáit, a monetáris és fiskális politika összehangolásának szükségességét, a gazdaságpolitika kiszámíthatóságának szerepét a nemzetközi bizalom megteremtésében. Végül egy, a beruházási ráta emelését célzó politikát is ajánl. Pozitív hatást vár a gazdaságpolitikusok tapasztaltságának növekedésétől és az Európai Uniónak a fenntarthatóságot előtérbe helyező fegyelmező intézkedéseitől.

Dicséretet érdemel a könyvhöz fűzött bő adattár és a kiadó munkája, amely szép, jól tipografált kiadványt produkált.

■ Összefoglalva: olyan értékes művet kaptunk, amely a mai gazdaságpolitika egyik legizgalmasabb kérdését boncolja a szerző „íz-ig-vérig aktivista alkatának” (*Kornai*) megfelelően. Lehet, hogy a művet – az akadémiai közgazdászok közül – egyesek nem tartják elég elegánsan elméletinek. De erre azt válaszolhatom: egy, olvassák együtt Erdős Tibor Fenntartható gazdasági növekedés című elméleti művével, kettő, gondoljanak arra, hogy ez a megközelítés mennyivel szélesebb közönség számára lehet érdekes.

## BOD PÉTER ÁKOS

*Antal László* disszertációja és az annak nyomán közzétett könyvének megjelenése fontos eseménye a magyar gazdaságpolitika iránt érdeklődőknek. A szerző életpályájának ismeretében joggal várjuk, hogy a gazdaságpolitika, elsősorban a költségvetési és pénzügyi politika mai ügyeiről kritikusan elemző, vagy elemzően kritikus véleményt kapjunk, és megismerjük az „érett Antal” nézeteit az elmúlt időszakról. Talán nem veszi az érintett a szívére, ha ezt a fordulatot alkalmazom, de egy bizonyos kor felett a gazdaságtudomány és a gazdaságpolitika művelői maguk is emlékezhetnek a magyar reformközgazdasz-nemzedékhez sorolt Antal László jelentős megszólalásaira az 1970-es évektől; nos, ma egy más korszakban, a közvetlen politikai, gazdaságpolitikai ráhatástól talán távolabb, a megelőző évtizedek tanulságainak birtokában a szerző távlatos vizsgálatát is adhat.

Ha ez az olvasó várakozása, akkor sokat kap, és nemcsak a címben jelzett témakörrel, hanem számos kapcsolódó gazdasági ügyről, miközben Antal László igyekszik kerülni a személyes vonatkozások és önreflexiók kitérőit. Ezáltal a munka egy fokkal „szárzabb”, akadémikusabb, mint gondolná a szerző munkásságát ismerő olvasó. A közvetlen polemikus pontok kerülésével a szerző a témaválasztásból fakadó lehetséges vitatémák körét láthatóan tudatosan szűkre vette.

Marad azonban így is elég vitaanyag, hiszen Antal László nem kevesebbre vállalkozik, mint hogy egy munkában foglalja össze a következő nagy témákat. Melyek a nemzetgazdasági növekedés pénzügyi egyensúlyi korlátai? A kelet-közép-európai – és azon belül a magyar – gazdasági átalakulás milyen külső (finanszírozási) feltételek mellett zajlott, zajlik? Milyen nemzetközi intézmények és piaci szereplők fogalmazzák meg a gazdasági növekedés egyensúlyi korlátait leíró határértékeket, mutatókat és hányadosokat, és ezek a mutatószámok miként befolyásolják a gazdaságpolitikai cselekvést? Vagy a szerző megfogalmazásában: a pénzügyi stabilitás standardizált, elfogadott elemzési eszközei, kritériumai és hüvelykujjszabályai miként válnak alkalmassá a „gazdaságpolitikai tömegfogyasztás”

céljaira. Ha az Európai Unióban (még érvényes) Stabilitási és Növekedési Paktumra, az azt megelőzően kialakított maastrichti GMU-kritériumokra gondolunk, akkor világos, mit ért a szerző kifejtés nélkül is „tömegfogyasztás” alatt: a gazdaságpolitika nüanszaiban egyébként járatlan újságolvasó is tud arról, hogy az államháztartás (valamilyen módon kiszámolt) hiánya egyetlen évben sem haladhatja/haladhatná meg a nemzeti össztermék 3 százalékát, vagy az állam (valamilyen módon kiszámolt) adósságállománya nem lehetne nagyobb a GDP 60 százalékánál. A könyv a harmadik fejezetben alapos betekintést nyújt a pénzügyileg fenntarthatónak ítélt gazdasági növekedés makroökonómiai összefüggéseibe: a folyó fizetési mérleg finanszírozhatóságába, az inflációs és deflációs folyamatok természetébe, a fenntarthatóság költségvetési politikai előfeltételeibe.

Antal – helyesen – az elmúlt 10–15 év magyar gazdaságpolitikai eseményeit is elemzi és kommentálja, kitérve a sorstárs nemzeteknél mutatkozó hasonló (vagy éppen némileg eltérő) folyamatokra. Ez a második fejezet tárgya, és nyilván ez kínálja a legtöbb vitatémát. Megjegyzem: ha ritkán szól is ki a szerző a szövegből, az mind érdekes és gondolatébresztő. Még a téma kereteinek kijelölésével foglalkozó első fejezetben (hipotézisek a fenntartható növekedésről) azt írja: „*Eredeti tervem az volt, hogy az intézményi változások témájával csak általánosságban foglalkozom, kerülöm az intézményi rendszer átalakulásának részletekbe menő vizsgálatát. Nem kíséreltem ilyen tárgyú nemzetközi összehasonlítással sem. Végül is az intézményi kérdések a szándékom szerintnél jóval nagyobb teret kaptak. Nem is lehet sterilen elválasztani a mennyiségi alkalmazkodási és az intézményi kérdéseket.*” (54. oldal) Ennek megfelelően a munka negyedik fejezete az állam szerepével és terjedelmével, a globalizált világon belüli nemzetállami mozgástérrel és kapcsolódó intézményi kérdésekkel foglalkozik. Idetartozik a *Mérő Katalin* által írt érdekes és alapos fejezet a gazdasági növekedés és a pénzügyi közvetítés mélysége közötti kapcsolatáról.

A recenzens azért figyelt fel külön is az intézményi vonatkozások kellő súlyú taglalására és üdvözlö az, mert ugyan e munkában nincs kifejtve a piacgazdaságra való visszatérés („átmenet”, „tranzíció”) témakörének egy időben olyan népszerű *sokkterápia versus gradualizmus* vitája, de valóban létezett egy erős nézetrend, amely szerint a kellően beállított makroökonomiai mutatók mihamarabbi érvényre juttatásával lehet és kellene gyorsan átesni a rendszerváltoztatással együtt járó válságon. E nézetrendszertől eltért az a másik, amelyet szokás volt graduálisnak, fokozatoságra törőnek nevezni: eszerint a piacgazdaságra való áttérés (visszatérés) a társadalmi intézmények, normák és szokások megváltozását feltételezi, ám az intézményi változás (mondjuk a tulajdonjog védelmét szolgáló cégbírósági vagy földhivatali intézményrendnek a létrehozása) meghatározott időt igényel. Intencionális kérdés maga a pénzhasználat, a bankok és a tőzsdék létrejötte (helyreállítás), a pénzkultúra és a pénzhasználat elterjedtsége, s következésképpen a pénzügyi közvetítés elmélyülése (financial deepening). Miután e recenzió szerzője közgazdászként leginkább az institucionalista irányzathoz érzi magát közel, aktív gazdaságpolitikusként pedig a (nem mindig elfogulatlan) hazai kommentálóktól a graduálisok táborába soroltatott, némi elégtétellel olvasta a gazdasági növekedés és fejlődés intézményeinek szentelt negyedik fejezetet. Ez a rész ráadásul sok érdekes, és mint ilyen, természetesen vitára ösztönző gazdaságpolitikai, gazdaságelméleti és politikai témát vet fel, mint amilyen a svéd jóléti modell úgynevezett válsága, az esélyteremtő állam fogalmának folytonosan átalakuló tartalma, a globális gazdaság és a nemzeti szuverenitás elvén szerveződő állam viszonya.

Az ötödik, záró fejezet a tanulságokat foglalja össze, kommentálva a magyar pénzügyi egyensúlytalanság legújabb szakaszát. A könyv elkészültének időszakára esik a mostani meglepő intenzitású pénzügyi egyensúlyromlás kiteljesedése, amelynek pusztán léte ellentmond a munka kiinduló hipotéziseinek, nevezetesen annak, hogy a nagy megrázkódtatásokkal járó átalakulási szakasz lezárulásával, vagyis „normális körülmények” közepette felértékelődnek a stabilitás makropénzügyi egyensúlyi követelményei.

„A pénzügyi fegyelem megtartásában már egyre markánsabb szerepet játszanak a nemzetközi megállapodások, a szupranacionális döntések (főleg az Európai Unió és a Világkereskedelmi Szervezet) és a nemzetközi tőkepiacon az iránytű szerepét betöltő Nemzetközi Valutalap állásfoglalásai is.” (21. oldal) Ha igaz, márpedig nyilván igaz, hogy a felsorolt intézmények – noha az EU mellett inkább az OECD, semmint a WTO szava számít makrogazdasági kérdésekben – akkora súlyt helyeznek az államháztartási egyenleg, az egyensúlyi árfolyam, a mérsékelt fizetésiméreg-pozíció mutatóira a volt szocialista tervgazdaságok felügyeletében, akkor valóban meglepő a 2001-ben kezdődő, 2002-ben elmélyülő és máig fel nem szívódó magyar fiskális egyensúlytalanság.

Egy rövid bekezdésben így szól ki a szövegből Antal László: „Amikor az íráshoz fogtam, még az volt a határozott véleményem, hogy nagyon nehéz kilábalni a transzformációs válságból, stabilizálni a gazdaságot és átállni a fenntartható növekedés vágányára, de ha ez már egyszer sikerült, akkor nagyon nagy erejű sokkhatás kell a gazdaságnak ahhoz, hogy erről az útról ismét letérjen. Az átélt drámai méretű válság közvetlen élménye, feltételeztem, jó ideig nehezen felejthető tanulsággal szolgál majd a lábadozó kelet-európai országok számára. Tévedtem: a válság emléke meglepően rövid idő alatt kitörölődött, és adta át újra a helyét a gyors felzárkózásba és a gazdaságpolitika csodatevő akaraterejébe vetett magabiztos hitnek.” (43. oldal) Miután a magyar közegben elég kézenfekvő politikai magyarázatok adódnak a 2002-es rekordmértékű államháztartási deficit létrejöttére, a kérdés általánosabb érvényű taglalásánál sokat segít a térségi kitekintés; a szerző a csehknél 1997-ben beálló visszaesés és a lengyel gazdaság akkori gyengélkedésének említésével arra utal, hogy második típusú vagy követő jellegű válságok a jelek szerint nem kizártak. Sőt, amint máshol kimutatja, talán Szlovénia kivételével, a másodlagos egyensúlyromlások különféle mértékben rendre fellépnek.

Anélkül, hogy itt egyszerű magyarázattal fel kívánnám oldani a szerzői hipotézisektől eltérő gazdasági viselkedések körüli kérdőjeleket, két körülményt érdemesnek tartok idecítálni, kontrasztba állítva a szerző által evidenciának tartott



megállapításokkal. Az egyik a magyar átmenet első szakaszának jellegével kapcsolatos. Noha a hazai szakma nagyobb fele osztani látszik azt az értékelést, hogy a lengyel és (talán) a cseh esettel szemben nálunk az 1990 utáni első időszakra óvatosabb és fokozatosabb gazdaságpolitika volt jellemző, mint máshol, sőt késlekedések és halasztások is jellemezték az Antall-kormány működését, amelyek azután elvezettek a pénzügyi válság esélyének kialakulásához, azonban a térségbeli országok komparatív elemzése és a nemzetgazdasági tényadatok analízise egészen más olvasatot is lehetővé tesz. Nevezetesen: a magyar gazdasági rendszerváltozás első szakasza – ha a nagyon sajátos kelet-német esettől eltekintünk – a reálgazdasági szerkezet és az intézményi átalakulás terén a legmélyebb és legkonzekvensebb volt. Jól mutatja ezt a tevékenységi, foglalkoztatási és tulajdonosi szerkezet gyors átalakulása, a munkanélküliségi ráta hirtelen megemelkedése 1990-et követően. A makropénzügyi mutatók (az inflációs ráta vagy az államháztartás hiánya és az állami újraelosztás mértéke) alapján valóban lehet érvelni a többi visegrádi országhoz képest mutatkozó fokozatosságunk mellett, de csak akkor, ha az 1990-es évtized második felének-végének cseh és lengyel gazdasági megtorpanását eseti tényezőknél és nem az évtized első fele következményeinek tudjuk be. A vállalati szerkezet átrendeződése, a bankszektor épsége, a csőd eljárások keménysége, a külföldi tőke abszorbeálása felől nézve a magyar indulás igenis értelmezhető „sokszerűnek”, míg a többi említett eset inkább „graduális”. A cseh banki válság és annak reálgazdasági és növekedési következménye legalább is megenged ilyen értelmezést.

A másik kapcsolódó ügy az 1995-ös stabilizációs csomag megítélése. Antal László itt és másutt is kinyilvánította, hogy a fenntarthatóságot szolgáló gazdaságpolitikai cselekvések között leginkább a *Bokros-csomaggal* azonosul, és elfogadja azt a gyakori értékelést, miszerint azzal állt egyensúlyi pályára a magyar gazdaság. A könyv előszavában az 1995-ös stabilizációs program kidolgozásában való részvételét gyakorlati gazdaságpolitikai munkássága fontos állomásaként említi, és így rendben is lévő, hogy a kis számú, közvetlen utalásokban e programot példaként

állítja elének. Amint a kormányzati programmal kapcsolatban írja: „*Érdekes módon talán a Bokros-csomag volt az egyetlen olyan koncepció, amelyet valóban programnak lehet nevezni, amennyiben átfogó, egyszersmind koherens elgondolás volt, és kivételesen valóban a makrogazdasági döntéshozatal iránytűjéül szolgált.*” (37. lábjegyzet, 59. oldal) Sőt e csomagnak nyilván korszakos jelentőséget tulajdonított, ami áttételesen kivethető egy másik érdekes lábjegyzetből, amely a fontos trendek felismerhetőségének roppant nehézségeire utal: „*Például sokakkal együtt az új gazdasági mechanizmus bevezetését 1968-ban a tervegátdalkodás megújulásának tekintetem, az ilyen reformok korlátaira viszont csak jó néhány évvel később, nem kevés kínlás árán jöttem rá. Hasonlóan az 1990-es évek elejének felelős döntéshozói számos kutatóval együtt egészen 1994-ig nem voltak tisztában azzal, hogy gazdaságunk szinte feltartóztatlanul rohan a válság felé, holott ez utóbb, visszatekintve, egészen nyilvánvaló.*” (3. lábjegyzet, 10. oldal)

Ami itt evidenciaként szerepel, az nem mindenkinek az, és most nem is arra utalok, hogy politikai-publicisztikai fogadtatása akkor – és még ma is talán – a teljes odaadás („I love Lajos”) és a szándékos gonoszság feltételezésének szélsőségeit kimerítette. Az 1995-ös stabilizációs csomag mostani évtizedfordulóján azonban elhangzott olyan szakmai előadás, amely – éppen az addig beinduló szerkezeti változásokra tekintettel – idő előttinek vagy éppen feleslegesnek ítélte azt a konkrét stabilizációs programot (*Mellár Tamás*), más elemzők pedig a kiigazítás mélységét és főleg tartósságát illetően jutottak némileg deheroizáló következtetésekre. Az bizonyos, hogy a Magyar Nemzeti Bank által kiigazított és felülvizsgált külkereskedelmi és fizetési mérleg-adatok ma már némileg más képet festenek a magyar gazdaság 1994–95-ös állapotáról, és a rákövetkező évek folyamatairól, mint amilyen drámai kép alapján Antal László is úgy érezhette: rohanunk a válság felé.

A szerző emocionális helyzetértékelése azért is érdekes, mert az azt megelőző néhány esztendő során tényleges válságon esett át hazánk, noha annak mélysége a második fejezetben bemutatott adatok szerint is elég jól beleilleszkedett a térségi mintába: az 1989-es hivatalos



GDP-hez képest az 1993-as mélyponton 80 százalék körül álltunk, míg a csehek 79, a szlovénok 84, Ukrajna 61 százalékos mélységben érte el a visszaesés mélypontját. A valós mérték értékeléséhez azonban többet kellene tudnunk a nemzeti jövedelem mérhetőségének problémáiról. De az ilyen nagyságrendű visszaesés mindenképpen súlyos válság, amelynek menetében és következtében lehetetlen jól fésült pénzügyi arányokat fenntartani. Nálunk 1995 tájt valóban fenntarthatatlan mértékeket ért el több pénzügyi mutató, és a kiigazításra szükség volt. Azt is láthattuk azonban, hogy az akkori döntéshozók a helyzet potenciális drámaságával való érvelést is igénybe vették a döntések meghozatalához és a lakossággal való elfogadtatásához. Ám hogy a magyar gazdaságpolitikai és politikai irányító kar belsőleg teljesen nem azonosult a „rohanunk a válságba” életérzéssel, azt éppen az a körülmény valószínűsíti visszamenőleg, hogy mára az akkorihoz hasonló összetételű kormányzat alatt az egy évtizeddel korábbi arányú makropénzügyi egyensúlytalanság alakulhatott ki ismét, mégpedig immár „normál körülmények” között, a megelőző esztendőök reálgazdasági és intézményi válságai nélkül.

Az itt exponált témák azonban nem tartoznak Antal László munkájának fő vonulatához, olyannyira nem, hogy többük csak lábjegyzetben kapott helyet. Talán helyesebb lett volna ezek explicit tárgyalása, hiszen biztosan nem csak én tekintem mindezeket fontos vitakérdésnek. A hangsúlyok kitételében azonban máshol is látok problémát. A könyv címadó fogalma a fenntartható növekedés, ám az – valamint a rokon jelentésű *fenntartható fejlődés* – a gazdaság- és társadalomtudomány főáramában sokkal inkább jelenti a természeti környezettel való együttélés és a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás problematikájának egészét, semmint azt a szűkebb pénzügyi értelmezést, amit a „sustainable growth” valutaalapi szóhasználata fed. Ezt persze Antal László is jól tudja, a téma exponálásánál mégis csak egy lábjegyzetet kap a distinkció (6. lábjegyzet, 11. oldal). Az ökológiai vonatkozást a pénzügyi fenntarthatóságnál úgymond kevésbé egzakt kritériumok miatt zárja ki vizsgálati témái közül (30–32. oldal).

Az természetesen rendben lévő, hogy Antal László a pénzügyi egyensúlyi értelmezésre korlátozza kutatását, ám az ökológiai fenntarthatóság vizsgálatának kizárásához felhozott érv – nevezetesen: az nem mérhető olyan egzakt módon, mint a költségvetési vagy fizetési mérleg – nem elég meggyőző. Főként annak ismeretében, hogy egy ország adott évre kimutatott költségvetésihiány-mutatója a GDP 2 százalékával nagyobb vagy kisebb lehet az egyik és a másik módszertan szerint, amint a szerző maga is érvel (19. lábjegyzet, 38. oldal).

De vissza a könyv alaptémájához. A kiinduló hipotéziseinek ellentmondó hazai és térségbeli fejlemények vajon gyengítik-e Antal László állítását a makropénzügyi tervezés mai fontosságáról, a pénzügyi egyensúly növekvő gazdaságpolitikai súlyáról? Hiszen azzal az első hallásra némileg paradox állítással indul a munka, hogy a tervezésnek (esetünkben a makropénzügyi tervezésnek) éppenséggel a piacgazdaság a megfelelő kerete. A könyv végére érve és az olvasottakat továbbgondolva az lesz az olvasó következtetése, hogy a munka alaptézise nagyon is helytálló. A pénzügyi közvetítés mélyülésével, a nemzetközi pénz- és tőke mozgásokba való szerves bekapcsolódással minden volt központi tervgazdaság megtapasztalja, hogy a fiskális és (ha marad) a monetáris politika az igazi gazdaság-szabályozó eszköze a kormánynak. Az ezeket mozgató intézmények a letéteményesei az állami gazdaságpolitikai hatalomnak, még akkor is, ha az eszközök mozgására rendelkezésre álló teret különféle mutatók, hányadosok, együtthatók és mérési pontok révén a nemzetközi pénzügy világ látható és láthatatlan kezei jelölik ki. A pénzügyi fenntarthatóság mutatóinak ezért valóban be kell kerülniük a gazdaságpolitika széles körben ismert, elfogadott értelmezésébe. Mai állapotaink alapján sajnos úgy látszik, hogy a nemzeti gazdaságpolitikának egy meglehetősen voluntarista felfogása él a döntéshozói körben. A könyv tárgyául szolgáló fogalmi rend megismertetése és elfogadtatása ezért fontos missziója a magyar közgazdaságtudománynak; köszönet illeti Antal Lászlót munkája közzétételéért.

## TÖRÖK ZOLTÁN

*Antal László* a magyar közgazdasági élet hosszú évtizedek óta meghatározó személyisége, rendkívül aktuális könyvet publikált „Fenntartató-e a fenntartható növekedés?” címmel 2004-ben. A mű mind az elméleti közgazdaságtani kérdések, mind az elmúlt másfél évtized gazdaságpolitikai történetének az elemzése területén (amely alatt nem kizárólagosan az átmenet gazdaságtana értendő) információgazdag, igényes és élvezetes olvasmány. De a szerző szándékai szerint ennél többről szól a könyv. Mint olyan közgazdász, aki egyszerre mozog otthonosan a gazdaságpolitika kidolgozásának gyakorlati és a makrogazdaság teoretikus kérdései területén (sőt, saját bevallása szerint az elméleti és gyakorlati tevékenység kettős szerepkörében érzi magát igazán jól) Antal arra keresi a választ, hogy érvényesülnek-e valamilyen mértékben Magyarországon (és a hasonló cipőben járó sikeres átmeneti gazdaságú, új EU-tagországokban) a fegyelmezett gazdaságpolitikára készített megfontolások, amelyek a fenntartható növekedést biztosítják – azaz: fenntartható-e a fenntartható növekedés?

■ Az első fejezetben (A fenntartható növekedés; Születő új paradigma vagy csak új szlogen? Hipotézisek) fejt ki a szerző munkahipotézisét, miszerint a fenntartható növekedés egy születőben lévő új paradigma, a gazdasági fejlődés természetében végbemenő változások – azaz a globalizáció és következményeinek – kísérőjelensége. A szerző érdeklődése a fenntartható fejlődés és a gazdaságpolitikai tervezés összefüggésére irányul (illetve arra a gazdaságpolitikára, amelynek a fenntartható fejlődés az outputja).

Itt fejt ki azt a gondolatot is, amely szerint „az intézményi alkalmazkodás nem következménye, hanem előidézője a tartósan gyors növekedésnek” (52. oldal). Az intézmények definíciója széles körű: az állami szervezetek, szabályok, érdekszervezetek és a társadalmi viselkedés szabályosságai tartoznak bele. Az intézményi alkalmazkodás képessége pedig főleg kényszerek

hatása miatt fejlődhet ki (53. oldal). Mindennek következtében „a fenntartható növekedés üteme elsődlegesen az intézményi alkalmazkodóképesség által determinált”, illetve „ha az intézményi alkalmazkodás folyamata lassú, vagy valamilyen okból megakad, akkor a növekedési folyamat megtörik, a korábbi fejlődési pálya egy csapásra fenntarthatatlanná válik” (53–54. oldal). A fenntartható növekedéshez pedig fenntartható gazdaságpolitika rendelődik. (A gazdaságpolitikával nem általában foglalkozik a szerző, hanem csak mint a tárgyalt téma szempontjából relevánssal, így „a gazdaságpolitika lényege olyan összehangoló tevékenység a mindenkor rendelkezésre álló jövedelmek és a fő felhasználási irányok között, amely teljes körű, folyamatos, gyakorlati és amelyet bizonytalan feltételek mellett kell folytatni” (66. oldal).

Azonban – nyilvánvalóan felvértezve több évtized gyakorlati tapasztalataival – a gazdaságpolitikát inkább szervezett sodródásnak tekinti a szerző, mintsem tudatos előrelátó tevékenységnek. A fenntartható növekedés receptje Antal László véleménye szerint éppen abban rejlik, hogy a gazdaságpolitika a külső kényszer hatására és a fenntartható növekedés célirányos kérdésfelvetései révén képessé válik változtatni ezen a sodródó jellegén. Imígyen a fenntartható növekedés kritériumrendszere a pénzügyi tervezésnek és a gazdaságpolitikai döntési gyakorlatnak részévé válik, alkalmassá lesz arra, hogy megnehezítse az erről a növekedési pályáról való letérést. Az élet fintora (különösen a tervgazdasági évtizedeket is megélt közgazdász számára), hogy éppen a piacgazdasági körülmények között fejlődik ki a valóban hatékony makrotervezés. Márpedig ez tekinthető a gazdaságban ma lejátszódó legfontosabb és megfordíthatatlan átalakulásnak – paradigmaváltásnak.

■ A második fejezet (A számok tükrében; Az Európai Unióhoz csatlakozó átalakuló országok teljesítményének és egyensúlyának alakulása) az átmeneti gazdaságok összehasonlító elemzése. Ez a könyv egyik legolvasmányosabb

fejezete, Antal László mély ismeretanyaggal felvértezve, érzékelhető örömmel írva mutatja be a hosszú kilencvenes évtizedet. Az átmenet gazdaságtanáról szóló publikációknak egyik briliánsa ez a 130 oldal, amely önállóan is megállná a helyét. A témában jártas olvasó számára is újszerű lehet, és újszerűségét éppen a témaválasztás központi kérdése, azaz az átmenetnek a fenntartható növekedés szempontjából történő megközelítésben történő bemutatása adja. A fenntartható növekedésre törekvő gazdaságpolitika egyik sarokköve az operacionalizálhatóság. A szerző őszintén ismerteti az átmenet elemzésének (és az összehasonlítható elemzésnek) útjában álló problémát: *„meg kell barátkozni azzal, hogy az átmeneti gazdaságokban nem feltétlenül azonos a jelentéstartalmuk ugyanazoknak az indikátoroknak, mint ami – a kimondatlanul is viszonyítási alapnak tekintett – fejlett piacgazdaságokban, amiből persze az is következik, hogy ugyanazok a gazdaságpolitikai beavatkozási együttesek, mixek, másképp hatnak...”* (95. oldal).

A sikeres átmenet feltételeit a következő három pontba szedi a szerző: gyors bekapcsolódás a piacgazdasági munkamegosztás rendszerébe; a pénzügyi fegyelmet kikényszerítő magatartásformák, szabályok érvényesítése; mértéktartó fiskális politika. Antal László zseniálisan mutatja be a makrogazdasági összefüggéseket a közelmúlt gazdasági folyamatai tükrében (170–177. oldal).

■ A harmadik fejezet (A fenntartható növekedés „egyenletrendszer”) elméleti kirándulás az alapokhoz, megfűszerezve bőséges gyakorlati esettanulmánnyal. A fenntartható növekedés követelményrendszerének felvázolása után igyekszik bemutatni a potenciális output, a növekedési trend és az output gap közötti összefüggéseket, hosszabban ecsetelve a fenntartható fiskális politika (bemutatva olyan elméleteket is, mint például a korosztályos elszámolás rendszere), valamint a finanszírozható külső adósság és a folyófizetésimérleg-deficit ismérveit. Különösen izgalmas a fenntartható növekedés egyenletrendszerét dinamizáló rész (hosszabban körüljárva

a *Balassa–Samuelson-hatás* érvényességét). A szerző elméletileg rendkívül jól felvértezve, gazdag szakirodalomra támaszkodik. A feladata ennek a fejezetnek egyértelműen nem az öncélú teoretizálás, hanem az a pragmatizmus, hogy közelebb vigyen bennünket a fenntartható növekedéshez szükséges gazdaságpolitika elképzeléséhez, azaz a fenntartható növekedés egyenletrendszeréhez. Vagyis arra keresi a választ: meghatározhatók-e olyan konkrétan a fenntartható növekedés kritériumai, hogy a gazdaságpolitika támaszkodjon rájuk. Itt ismét előkerül a statisztikai adatok felhasználása korlátainak a kérdésköre (230–235. oldal). Olyan aktuális kérdéseket is felvet a szerző, mint a fenntartható növekedés magyarországi mértéke, a fiskális és a monetáris politika közötti kooperáció szükségessége, az infláció tartósan alacsony szintre történő csökkentésének lehetősége, illetve az euró bevezetésének ideális menetrendje.

■ A negyedik fejezet (Intézményi rendszer és fenntartható növekedés) két alfejezetből áll. A globalizáció körülményei között a fenntartható növekedés szempontjából az intézményi rendszer adekvát átalakulását mutatja be az állami szerepvállalás, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer területén. Hiszen *„az intézményi alkalmazkodás nem következménye vagy velejárója, hanem előidézje a tartósan gyors fejlődésnek”* (306. oldal). A vizsgálat tárgyát a jellemző tendenciák, nem pedig konkrét intézményrendszer képezi. A szerző hosszasan elidőz a globalizáció témakörében, amelyben értelmezése szerint együttesen jelenik meg az állam gazdaságpolitikai szerepének korlátozottá válása, relativizálódása (308. oldal), a globális konvergencia (309. oldal), valamint a tőkeáramlás felgyorsulása és világméretűvé válása (310. oldal). Értékelése szerint a globalizáció válságérzékeny tette a világgazdaságot (megjelent a „válságragály”, amelyre példaként az orosz válságot hozza fel). Igaz, hogy a szerző is óvatosan fogalmaz: mert a recessziós időszakok rövidültek és a

visszaesések mélysége csökkent a globalizáció következtében.

Bevallottan is szubjektív e két terület (az állami szerepvállalás átalakulása, a pénzügyi közvetítőrendszer és annak mélysége) kiemelése.

Az állami szerepvállalás átalakulása, a jóléti állam modelljének szükségzerű reformja érzékeltes példákon keresztül történik (például a svéd modell átalakulása), és a szerző az esélyteremtő állam általánosságokig elnagyolt vázlatáig jut el.

A gazdasági növekedés és a pénzügyi közvetítés mélysége című alfejezet *Mérő Katalin* írása. A hipotézis az, hogy a pénzügyi közvetítés nem következménye vagy kísérőjelensége a viszonylag gyors és stabil növekedésnek, hanem az oka. Imígyen a felzárkózásnak és a gazdasági növekedésnek együtt kell járnia a pénzügyi közvetítés szignifikáns mélyülésével. Azaz a fenntartható növekedést célzó gazdaságpolitikának elő kell segítenie a pénzügyi közvetítés mélyülését. Az alfejezet jól megírt, az egész könyv szellemiségéhez igazodóan elméletileg megalapozott és a gyakorlati elemzési eszköztár körültkintő igénybevétele mellett átgondolt, korrekt írásmű.

■ Az utolsó, ötödik fejezetben a szerző röviden összegzi a fenntartható növekedéshez szükséges makroterven alakuló gazdaságpolitikáról vallott nézeteit, illetve a magyar gazdaságnak e pályáról történő – és 2001-ben kezdődő – lesiklását mutatja be.

A fenntartható növekedés a fejlett országokban nemcsak kutatási téma, de valamilyen formában jelen van a makroszintű pénzügyi tervezés gyakorlatában is. A szerzőt az érdekli, hogy a fenntartható növekedés koncepciójában kifejezésre jutó feltételezések és megfontolások befolyásolják-e magát a makroszintű (gazdaságpolitikai) döntéshozatalt, s ha igen, akkor milyen mechanizmusokon keresztül. Figyelme a jövedelmi folyamatok, a pénzügyi egyensúlyviszonyok, az infláció, valamint a gazdasági növekedés finanszírozási problémáinak a vizsgálatára és az ezzel összefüggő monetáris és fiskális politikai kérdésekre irányul, valamint a fenntartható

pályáról történő lesiklások visszatérő okaira, a pénzügyi válságok közös jellemzőire. A fenntartható növekedés ugyanis a gazdaságpolitikai tömegfogyasztás céljára kialakított kritériumok, hüvelykujjszabályok együttesének tekinthető – nemcsak a kívánatos változási irány vagy preferenciarendezés, hanem a kritikus mértékek meghatározásával próbálkozva. A makroszintű folyamatok tervezetté válása olyan korszakos változásoknak tulajdonítható, amelyek a tágran értelmezett intézményi rendszerben végigmennek – ez a globalizáció. A könyv fő kérdése az, hogy van-e relevanciája a fenntartható növekedésnek a mai hazai döntési gyakorlatban, azaz érvényesülnek-e valamilyen mértékben Magyarországon (és a hasonló cipőben járó országokban) a fegyelmezett gazdaságpolitikára készített megfontolások, amelyek a fenntartható növekedést biztosítják.

Az operacionalizálhatósághoz és az összehasonlíthatósághoz szükségű az adatok homogenizálása. Az Európai Unióban igen szigorú szabályrendszere van a gazdaságstatisztikák előállításának. Mindazonáltal az elmúlt időszak történései (a stabilitási paktum követelményrendszerének idej felpuhítása, az olasz, portugál, görög államháztartási hiányadatok utólagos revíziója, a német és francia krónikus államháztartási hiány túllépése az elmúlt években, a hazai fiskális kimutatások transzparenciájának folyamatos csorbulása) abba az irányba mutatnak, mintha a megfogalmazott kritériumrendszer nem volna képes – a szerző által is joggal korlátozottan ítélt – szerepét teljes mértékben betölteni. Ilyen értelemben felmerülhet az a sejtése a gyakorló gazdasági elemzőnek, miszerint a könyvben megfogalmazottak mintha kismértékben idealizálnák a fenntartható növekedéshez rendelt tervszerű gazdaságpolitikát folytató fejlett országok gyakorlatát. Például kissé túlzónak ítéltethet az a megállapítás, miszerint az „*ESA-transzparenciakövetelmény alól szinte lehetetlen kibúvót találni*” (43. oldal).

A könyv megírását Antal László az EU-csatlakozást megelőzően, másfél évvel ezelőtt zárta le.



Ilyen értelemben találhatók olyan következtetések, kijelentések, amelyekben mára túlhaladott az idő, de ezek, véleményem szerint, többnyire partikuláris kérdések (ilyen például a hazai infláció csökkenésének a lehetőségeiről vallott szkeptikus vélekedés, miszerint a 2–3 százalékos infláció elérése rövidebb távon nem lehetséges, 277. oldal). A hazai monetáris politika feladata és lehetőségei a gyakorlatban elmaradnak mind a standard közgazdaságtan által megfogalmazottaktól, mind a szerző igényeitől, hiszen mind a kamattranszmisszió, mind az árfolyam-karbantartás területén a kívánatosnál jóval korlátozottabbak a lehetőségek – éppen a globalizáció következtében. A pénzügyi közvetítőrendszer reflektorfénybe állítása véleményem szerint nem feltétlenül célravezető. Mérő Katalin kiváló elemzése ellenére és végső megállapításával egyetértve is úgy gondolom, hogy a hazai pénzügyi közvetítőrendszer mélyülésének olyan strukturális gátjai vannak, amelyek következtében a fejlett országokhoz képest lemaradásunk tartós marad, elfedve ezzel a fejlődés valódi mértékét. Részben arra gondolok, hogy tőkepiacunknak komoly méretgazdasági korlátai vannak – a vállalatok túlnyomó többsége számára egyszerűen túlságosan költséges és bizonytalan a részvénypiacra történő belépés; részben arra, hogy a termelésben nagy súlyt képviselő multinacionális vállalatok hiteligenyüket zömében

nem a bankrendszeren keresztül, hanem közvetlenül az anyavállalaton keresztül elégítik ki. Másfelől arra is gondolok, hogy az elmúlt évek lakossági hitelexpanzióját értelemszerűen még nem vehette be elemzésébe.

Talán az egyik legizgalmasabb kérdés, hogy a 2001–2005 közötti növekedési adatok (főleg a tavalyi és az idei növekedési szerkezet drámai javulása) és az ismert, fegyelmeztetnek nem nevezhető gazdaságpolitika tükrében miképpen vélekedik a szerző a fenntartható növekedési pályáról történő lesiklás hazai történéseiről.

Antal László végkövetkeztetéseivel nem lehet egyet nem érteni. A hazai gazdaságpolitikának nincs más választása, mint a fenntartható növekedési pályát szolgáló intézményi átalakulás aktív előmozdítása. A külső kényszer adott (EU-tagság, az euró bevezetéséhez szükséges szigorú követelményeknek való mihamarabbi megfelelés). A globalizáció nemcsak a vállalatokra kényszeríti rá a hosszú távú gazdasági tervezést, de a nemzeti gazdaságpolitikának is szükségszerűen ebbe az irányba kell elmozdulnia. Minél hamarabb ismerik fel a döntéshozók, hogy a költségvetési gyakorlatnak (az állami intézményeknek) is át kell alakulnia, annál hatékonyabban, annál nagyobb társadalmi jólét elérése mellett tud megvalósulni a fenntartható növekedés. Márpedig elsősorban ezt szolgálja Antal László könyve.



## Cikkek a nyugdíjrendszerről

### **Közgazdasági Szemle:**

*Mészáros József:* A társadalombiztosítási rendszerek mint közjóságok. 2005. március

*Augusztinovics Mária:* Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj, 2005. május

*Stahl János:* Mi van/lesz a magánnyugdíj-pénztári szolgáltatásokkal? 2005. június

*Németh György:* Közjóságok-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek? 2005. június

### **Külgazdaság:**

*Németh György:* Esszé nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról. I. és II. rész. 2003. 1. és 2. szám

Minikörkérdés a nyugdíjrendszerről. Válaszolnak: Augusztinovics Mária, Bod Péter Ákos, Matits Ágnes, Mihályi Péter, Simonovits András, 2003. 7–8. szám

*Németh György:* Utószó – de nem utolsó szó – a nyugdíjvitához. 2004. 1. szám

### **Statisztikai Szemle:**

*Hamar Farkas:* Sikeres nyugdíjreform? 2003. 12. szám

### **Cégvezetés:**

*Németh György:* Mire megvénülünk... Válságban a világ nyugdíjrendszerei. 2004. március

A közgazdászok körében általánosan nélkülözhetetlennek ítélt államháztartási reformokra a rendszerváltás óta nem került sor. Talán az egyetlen jelentős előrelépésnek a nyugdíjreform megkezdése – a nyugdíjrendszer második pillérének bevezetése – mondható. Ezt a lépést is éles vita, kétely és bírálat kísérte. A magán-nyugdíj-pénztári rendszert sokan sikertörténetnek tekintik – így írt róla például *Hamar Farkas* a *Statisztikai Szemlében* 2003 decemberében megjelent elemző cikkében –, igazi megmérettetésére azonban a közeljövőben kerül sor, amikor az első kifizetések történnek majd.

A viták a nyugdíjprobléma és tágabban az időskori jövedelembiztonság megoldásáról, a nyugdíjrendszer fejlesztéséről nem szűnnek. Újabb szakaszát tükrözi ennek a szakirodalomban a *Közgazdasági Szemle* egy sor ez évi cikke.

Elsőként említhetjük *Mészáros József* elméleti – pontosan: játékelméleti – megközelítésű írását („A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek mint közjóságok”) a folyóirat márciusi számában. Ebben a szerző meglehetősen formális elméleti keretben bizonyít négy állítást, de súlyt helyez arra is, hogy a tételek életszerűségét is igazolja. Véleményünk szerint ez három tétel esetében egyértelműen sikerül is neki. Éppen az első

az, amit vitathatónak érzünk. A szerző szerint a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek esetén a társadalomban a gyermekáldás csökkenése szükségzerű. E meglepő összefüggésben a két tényező közötti kapcsolatot azzal teremti meg, hogy elfogadja a nézetet, amely szerint a szülő a gyermekekkel időskori biztonságáról kíván gondoskodni, a felosztó-kirovó rendszerben az ellátási jogosultság és összeg azonban független az egyén által felnevelt gyermekek számától. *Mészáros József* csupán említést tesz a másik ismert megközelítésről – amelyet e sorok írója korunkra már (szerencsére) inkább jellemzőnek érez –, amely a gyermek önértékét tartja a termékenység mozgatójának. További állításaival, amely szerint a magyar nyugdíjrendszer tapasztalható degresszivitása és bizonytalansága a járulékfizetés minimalizálására ösztönöz, valamint hogy a nyugdíjszabályozás flexibilitása a politikusokat a szavazatmaximálás céljából a nyugdíjak terén fedezetlen ígéretésekre csábítja, végül pedig, hogy ugyanez a cél a hosszú távú reformok halogatását váltja ki, messzemenően egyet lehet érteni. Ezek a megállapítások persze a játékelméleti alapok, *Selten* tételére való hivatkozás nélkül is helytállóan ítélnélhetők.

Újabb cikkek serkentője volt a lap szerkesztősége és a Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Karának összehasonlító gazdaságtan tanszéke által „*Népesség, foglalkoztatás és nyugdíj*” címen szervezett vita (2005. február 10.). A vitaindítót *Augusztinovics Mária* tartotta, előadása alapjául szolgáló tanulmányt és a vitáról szóló ismertetőt a folyóirat 2005. májusi száma közölte. *Augusztinovics Mária* előadása a témát két részre bontva tárgyalja: először a szokásos demográfiai megközelítést mutatja be és azzal vitázik, majd pedig a hazai nyugdíjrendszer jellemzésével és számos ellentmondó vonásával, megoldatlan kérdésével foglalkozik. Mindkettőben kiérlelt, markáns és kikezdetlennek tűnő megállapításokat tesz. A demográfiai változások megrajzolásakor rámutat, hogy az életkor meghosszabbodása nemcsak a társadalom öregedésével jár, hanem a fiatalok számának növekedésével is, hiszen a felsőoktatási expanzió egyre későbbre tolja a keresőképes kort és a gyermekszülés is egyre későbbre tolódik. Vagyis a kereső életszakasz szűkül. Mégsem ezt a demográfiai trendet tekinti a problémák keletkezésében és megoldásában döntőnek a szerző, hanem azt a gazdasági kérdést, hogy a foglalkoztatottság hogyan alakul. Erről is eredeti mondanója van: kreatív módon két csoportra osztja a foglalkoztatottakat: a mindig dolgozó szerencsés „alfákra” és a többiekre, a „bétákra”, akik csak időről időre találnak munkát, vagy folyamatosan kiszorulnak a munkaerőpiacról. A lényeg a foglalkoztatási színvonal alakulása, amelynek csökkenése esetén „*szükségképpen romlik a béták foglalkoztatási sűrűsége, és félelmetes ütemben emelkedik az alfák és a béták jövedelme közötti differencia*”. (441. oldal). Mindez a tisztán biztosítási jellegű nyugdíjrendszer ellen szól, hiszen ez a társadalom nagy hányadának az éhenhalás közeli nyugdíjat jelentene. Ezért *Augusztinovics Mária* határozottan a szolidaritási elvet érvényesítő alapnyugdíj mellett foglal állást. Állásfoglalása súlyát erősíti az a szintén rendhagyó tétele, hogy mai nyugdíjrendszerünk két pillére, a társadalombiztosítási és a magánpénztári, a lényeg tekintve „*ikertestvérek. Mindkettő csak a (legálisan) foglalkoztatott (bevallott) bérekből szed járulékot, illetve tagdíjat és ennek*

*alapján – ha nem is teljesen arányosan – csak nekik biztosít öregkori jövedelmet.*” (443. oldal). Vagyis végső soron mindkettő a kockázatmegosztó biztosítási elven alapul, és egyiknek sincs köze a szolidaritási elvhez.

A gazdag vitában – amelyről *Szabó Katalin* írt részletes összefoglalót – négy korreferátum hangzott el. *Bod Péter Ákos* egyebek között figyelmeztetett a szürke-fekete szféra nagy súlyára a társadalom munkastrukturájában. Megítélése szerint a nyugdíjbiztosításban az önkéntességnek sokkal nagyobb szerepet kell játszania. *Hablicsek László* demográfus arra hívta fel a figyelmet, hogy Magyarország jelentős élettartam-növekedés előtt áll. *Köllő János* a „ki kit tart el” kérdés bonyolultságát fejtegette, ezután a foglalkoztatási ráta jövőbeli alakulásának megítéléséhez adott néhány szempontot. *Matits Ágnes* aktuárius megállapította, hogy a nyugdíjrendszer alakításakor mindig az „alfák” nyugdíját tartották szem előtt. Ugyanakkor óvott a jelenlegi magyar egyes rendszerrel kapcsolatos elhamarkodott ítélettől. Korreferátumában elemzést adott arról, mitől függ a magánpénztári nyugdíj és e tényezők milyen buktatókat rejtenek. A vitát összefoglaló írás hét hozzászólásról ad tájékoztatást, valamint az előadó és a korreferátorok válaszárol.

A folyóirat júniusi számában *Stabl János* a magán-nyugdíjpénztári rendszerrel kapcsolatos jogszabályozási feladatokat vizsgálja. Először a mai szabályozás fogyatékoságaival és a kiküszöbölésükhöz szükséges változtatásokkal foglalkozik, különösen az úgynevezett uniszex halandósági táblák használatával kapcsolatosan. Ezután matematikai programozási modelleket fogalmaz meg, amelyek segíthetnek a magán-nyugdíjpénztári szolgáltatások jogszabályi továbbfejlesztésében.

A júliusi-augusztusi számban *Gömöri András* játékelméleti szempontból szól hozzá *Mészáros József* márciusi cikkéhez: pontosítja a cikkben alkalmazott fogalmi apparátust és annak a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos állításokhoz fűződő viszonyát.

A júniusi számban vitacikk is jelent meg. *Németh György* – akinek a *Cégvezetés* című lapban márciusban közölt írása a magyar rendszert több külföldivel is összeveti – *Mészáros József*

cikkéhez írt hozzászólásában, a következtetések közül határozottan kifogásolja a gyermekvállalással kapcsolatos tételt. Németh szerint éppen a nyugdíjrendszer általánossá válása óta bizonyos, hogy a termékenységre nem a szülők időskori biztonságra való törekvése, hanem kizárólag a gyermek önértéke van hatással. Németh megítélése szerint a járulékfizetés elkerülése azért racionális stratégia, mert a nyugdíjrendszer „még mindig” őrzi szociális eredetét, az alacsony jövedelműeket segítő elosztást. (Vagyis: aki alacsony jövedelműnek mutatkozik, az nyer.) Itt komplett programot kapunk: „Ezt kivédeni a nyugdíjrendszer újraelosztó elmeinek felszámolásával lehet.” (611. oldal) Majd pedig lábjegyzetben: „Az időkorúak szegénységet enyhíteni, illetve elkerülni hivatott szociális célú újraelosztás helye a szociális rendszer. Az újraelosztást megvalósító úgynevezett degresszió – a nyugdíjskála <kiegyeneseítésével>, a nyugdíjminimum eltörlésével – a hatályos jogszabályok szerint a közeljövőben eltűnik a magyar nyugdíjrendszerből.” (ugyanott, 12. lábjegyzet). Ugyanebből az álláspontból kiindulva helyeslően idézi Mészáros megállapítását, amely szerint a nyugdíjrendszerek a világon mindenütt túligérték magukat, és a nyugdíjigérvények visszavonásának időszaka következett el. Programjához illően állapítja meg: „Elképzelnem sem tudom, hogy milyen érveléssel lenne elutasítható egy olyan ajánlat, amely a nyugdíjak mértékét kizárólag a befizetések mértékétől tenné függővé.” (612. oldal) És később: „A politikai osztály dilemmája legfeljebb abban jelentkezik, hogy a ... generációktól milyen mértékben vegye vissza ígéretét a <nyugdíjak mértékét kizárólag a befizetések mértékétől függő> pozíció felé.” (Lásd ugyanott.)

Németh a nyugdíjrendszer egészével kapcsolatos fogalmi rendszer bírálatát is megadja,

megállapítva, hogy a felosztó-kirovó versus tökefedezeti megkülönböztetés alkalmatlan az alternatívák leírására. Ezzel kapcsolatban felhívjuk a figyelmet ugyanezen szerző korábban a *Külgazdaságban* megjelent kétrészes tanulmányára. (Németh György: Esszé nyugdíjról, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról. *Külgazdaság*, 2003. 1. és 2. szám) Ott a teljes első részt a fogalmak tisztázásának és ezzel kapcsolatos nézetei kifejtésének szentelte, széles szakirodalmi, elmélet- és gazdaságtörténeti háttérrel. A tanulmány második része a lényegyet tekintve a ma is érvényben lévő nyugdíjrendszer bírálatát tartalmazza, különös tekintettel az 1997. évi nyugdíjreform lépéseire. Nézete szerint a legfontosabb lépés ebben nem a második, tökefedezeti pillér megteremtése, hanem az első pillér mögött megbúvó implicit államadósság nagy részének eltüntetése volt. A Külgazdaság szerkesztősége akkor az esszé kapcsán *minikörkérdést* intézett egy sor szakértőhöz. (A válaszok a 2003. évi 7–8. számban jelentek meg.) A válaszadók közül *Mihályi Péter* szállt közvetlenül vitába Németh Györggyel, bár a szerkesztőségnek a nyugdíjvita átpolitizáltságáról, más országok tapasztalatainak használhatóságáról, a nyugdíjrendszer értékeléséről és változtatási irányairól szóló kérdéseire a többi hozzászóló – *Augusztinovics Mária, Bod Péter Ákos, Matits Ágnes, Simonovits András* – is Németh Györgyétől többnyire lényegesen eltérő nézőpontból, eltérő állításokkal válaszolt. Úgy gondoljuk, e vélemények újraolvasása is hasznos része lehet az egyik legfontosabb társadalmi, gazdasági és politikai kérdéstről szóló végeérhetetlen, újra induló vita megalapozásának.

S. I.

## JEGYZET

- 1 Megjegyzendő, hogy Erdős a könyvének a magyarországi rendszerváltás növekedési pályájával foglalkozó fejezetét Antal korábbi tanulmányára alapozva írta meg.

## *E számunk szerzői:*

**Asztalos László György**

a közgazdaságtudomány kandidátusa,  
a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának tagja

**Balázs Péter**

egyetemi tanár,  
Budapesti Corvinus Egyetem, Közép-Európai Egyetem

**Bod Péter Ákos**

egyetemi tanár,  
Budapesti Corvinus Egyetem

**Halm Tamás**

a Nemzeti Fejlesztési Hivatal elnökhelyettese,  
a Magyar Közgazdasági Társaság főtitkára

**Hetényi István**

egyetemi tanár, ny. pénzügyminiszter

**Kovács Árpád**

egyetemi magántanár,  
az Állami Számvevőszék elnöke

**Parragh László**

a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke

**Török Zoltán**

a Raiffeisen Bank Rt. vezető tanácsadója

**Varga Mihály**

címzetes főiskolai tanár,  
az Országgyűlés Költségvetési és Pénzügyi Bizottságának elnöke

**Várhegyi Éva**

a közgazdaságtudomány kandidátusa,  
Pénzügykutató Rt.

**Veres János**

pénzügyminiszter

**Voszka Éva**

a közgazdaságtudomány kandidátusa,  
Pénzügykutató Rt.