

Tartalom

HETÉNYI ISTVÁN 80 ÉVES	257
------------------------	-----

KÖZPÉNZÜGYEK

DANIEL BERGVALL–IAN HAWKESWORTH–DIRK-JAN KRAAN–PHILIPP KRAUSE: <i>Költségvetés-tervezés Magyarországon (OECD-tanulmány)</i>	259
BÁGER GUSZTÁV: <i>Programalapú költségvetés</i>	281

EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

PALÁNKAI TIBOR: <i>Integrációérettségünk elméleti összefüggései</i>	302
---	-----

FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS

STEINER PÉTER: <i>Paradigmaváltás a pénzmosás elleni küzdelemben</i>	320
SIR JOHN BOURN: <i>A külső ellenőr szerepe a szabályozásban</i>	336
<i>Az Állami Számvevőszék stratégiája 2006–2010 (Dokumentum)</i>	343

MÓDSZERTAN

BELYÓ PÁL–MOLNÁR ISTVÁN: <i>Mikroszimulációs modellek a politikai döntéseknél</i>	348
---	-----

VÉLEMÉNY

FÓNAGY JÁNOS: <i>Hiányzik a PPP-szabályozás</i>	362
---	-----

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

Közgazdasági Nobel-díjasok 1969–2004 Szerkesztette: Bekker Zsuzsa (<i>Bod Péter Ákos</i>)	365
CSABA LÁSZLÓ: <i>A fölemelkedő Európa (Halm Tamás)</i>	368
PRÁGER LÁSZLÓ: <i>A világ (gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején (Buday-Sántha Attila)</i>	378

MŰHELY

Konferencia a költségvetési felelősségről (<i>P. Kiss Gábor–Kékesi László</i>)	383
Teljesítményinformációk alkalmazása a költségvetésben és az irányítás folyamatában (Egy OECD-konferencia tanulságai) (<i>Hamza Lászlóné–Bécsy Etelka</i>)	394
A 44. Közgazdász-vándorgyűlés gazdaságpolitikai üzenetei Tájékoztató a kormány számára (Dokumentum)	398

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 (szöveggondozó)

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

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

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség: 1052 Budapest, Bécsi u. 5., telefon: 484-9104, 235-4075,
e-mail cím: hingljn@asz.hu ■ Szakfordítás: L.C. Bt. ■ Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi
Béla u. 6., telefon: 266-9290 ■ Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató ■ Nyomja a Magyar Hivatalos Közlöny-
kiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes. ■ HU ISSN 0031-496-X. 06.2076

Példányszámonkénti ár: 5000 Ft

E számunk szerzői

BÁGER GUSZTÁV

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,
főigazgató, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete,
egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem

BELYÓ PÁL

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,
igazgató, Központi Statisztikai Hivatal ECOSTAT Gazdaságelemző és
Informatikai Intézete,
egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem,
a Magyar Tudományos Akadémia Statisztikai Bizottságának alelnöke

BÉCSY ETELKA

főosztályvezető-helyettes, Pénzügyminisztérium

BERGVALL, DANIEL

OECD-szakértő, az államháztartási alrendszerek kapcsolatának projekt-
menedzsere

BOD PÉTER ÁKOS

tanszékvezető egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

BOURN, JOHN, SIR

az Egyesült Királyság főszámvevője

BUDAY-SÁNTHA ATTILA

tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem

FÓNAGY JÁNOS

országgyűlési képviselő, a Gazdasági és Informatikai Bizottság tagja

HALM TAMÁS

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

HAMZA LÁSZLÓNÉ

tudományos munkatárs, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani
Intézete

HAWKESWORTH, IAN

OECD-szakértő, a költségvetési adatbázisért felelős vezető

E számunk szerzői

■ — **KÉKESI LÁSZLÓ**

főtitkárhelyettes, Állami Számvevőszék

■ — **KRAAN, DIRK-JAN**

OECD-szakértő, a költségvetési országtanulmányok projektmenedzsere

■ — **KRAUSE, PHILIPP**

OECD-szakértő, az államháztartási és a közigazgatási reform projekt munkatársa

■ — **MOLNÁR ISTVÁN**

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,
egyetemi tanár, Bloomsburg Egyetem, Pennsylvania

■ — **PALÁNKAI TIBOR**

egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem,
a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
az Európai Közösségi Tudományok Magyarországi Társaságának elnöke,

■ — **P. KISS GÁBOR**

vezető közgazdász, Magyar Nemzeti Bank

■ — **STEINER PÉTER**

főosztályvezető-helyettes, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

■ — **VERES JÁNOS**

pénzügyminiszter

Hetényi István 80 éves

A pénzügyminiszterek élete, munkája sehol a világon nem nevezhető kiegyensúlyozottnak, nyugodtnak, napi izgalmaktól, váratlan helyzetektől mentesnek. Különösen így van ez Magyarországon, ahol, ha készítenénk egy skálát a stresszel terhelt munkakörökről, ez a beosztás minden bizonnyal előkelő helyet foglalna el. Részben ezzel is magyarázható, hogy az elmúlt 16 esztendő során egy-egy kormányzati ciklusban minimum kettő, de inkább három vezető váltotta egymást a pénzügyi tárca élén.

A pénzügyminiszterek változnak, viszont van valaki, aki az állandóságot, a folyamatosságot képviseli, aki meglehetősen hosszú ideig, hat évig volt pénzügyminiszter, s akinek tanácsait, tapasztalatait, higgadságát, nyugalját, racionalitását és realitásérzékét a legtöbb tárca-vezető azóta is igénybe vette. Hetényi Istvánról van szó, akiről a lexikonok meglehetősen szűkszavúan tájékoztatnak – keveset mondott el magáról a lexikonszerkesztőknek –, de akit széles szakmai körökben örökös pénzügyminiszternek vagy inkább A pénzügyminiszternek tartanak.

MUNKÁSSÁGA IGEN GAZDAG. Ha adóelméletről van szó, ezt a szakterületet Hetényi István neve fémjelzi, nemcsak akadémiai szinten, hanem az adózási ismeretterjesztést is szolgálva. Publikációinak jelentős része adózással kapcsolatos, foglalkozik a jelenleg működő adórend-

szerek gyakorlati problémáival is. Írásaiban végig veszi a gazdaságpolitika alapvető kérdéseit, és nagy teret szentel – az általános gazdaságpolitikai tennivalók, a nemzetgazdasági tervezés mellett – az elmúlt évtized egyik legnagyobb horderejű feladatának, az államháztartási reformnak is.

Racionalitás és realitás. Ez az, amire szüksége van minden pénzügyminiszternek a napi zaklatott tempójú munkában ahhoz, hogy a döntéseket kellően áttekinthesse, hogy az összefüggéseket feltárhassa, hogy az eseményeket kellően elemezhesse, egyszóval lássa a jövőt.

HETÉNYI ISTVÁN A RACIONALITÁST ÉS A REALITÁST KÉPVISELI. A racionalitást, amely mögött elmélyült szakmai tudás áll, olyan felkészültség, amely csak keveseknek adatik meg. A realitás pedig nem más, mint annak szem előtt tartása, hogy az elmélettől, a teóriától, a letisztult tudománytól milyen nagymértékben különbözik a napi valóság. Ilyen realitásérzéssel csak az rendelkezhet, aki igen hosszú időt töltött el az államigazgatásban, a tervhivatalban, a Pénzügyminisztériumban, s aki akkor kezdett el foglalkozni a piacgazdaság meghatározó elemeinek kiépítésével, amikor még a rendszerváltás távolról sem volt napirenden.

Ma már persze azok a rendszerek, amelyekről Hetényi István pénzügyminisztersége idején kezdődött meg a gondolkodás, kiépültek,

megvalósultak, működnek. A piacgazdaság létrejött, az ország három évtized alatt hatalmas átalakuláson ment át, sok tekintetben összehasonlíthatatlan a '80-as évek Magyarországáé a jelenlegivel. Jelentős hasonlóság viszont, hogy napirendre kerültek a reformok.

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS TERÜLETÉN LÉPNI KELL.

Az idő sürget, sok a teendő, olyan döntéseket kell hozni viszonylag rövid idő alatt, amelyek az ország életét nagyban meghatározzák a következő évtizedekre. Az az út, amelyen haladunk, nem mindig kikövezett és tagadhatatlanul felesleges kitérők is akadhatnak bőven. Ez persze nem azt jelenti, hogy félnünk kellene a változásoktól, hogy vissza kellene fogni a tempót, feladni a célok egy részét. Fontos a következetesség, a bátorság, a kitartás, valamint a racionalitás és a realitásérzék. Az, amit Hetényi István képvisel – sok évtized tapasztalatainak birtokában – a negyven évesek energiájával, a reformerek frissességével. Fontos, hogy a reformok ne törjenek meg, mert érdekek sérülnek, különböző érdekcsoportok ellenállása igen erős, mindenki azt magyarázza, miért nem jó a változás, bár maga is változást akar, mert

politikai népszerűséget a választók körében rövid távon reformokkal aligha lehet szerezni.

Hosszú távon viszont kifizetődő, ha nem is mindig azoknak, akik készítik, de a gazdaságnak, az országnak mindenképpen. A szakmailag megalapozott, jól végrehajtott reformok az országot a fejlődés élvonalába emelik, gyorsítják a felzárkózást, újabb és újabb lehetőségeket teremtenek a lakosság boldogulásához, jobb életéhez.

Feltétel a szakmai megalapozottság, vagyis mindaz, amiről Hetényi István írásai, munkássága, szóban elmondott gondolatai, megfontolásra ajánlott észrevételei szólnak. Amit a mindenkori pénzügyminiszternek nem abban a hitben nyújt, hogy változatlan módon meg is fogadják. Tudja, sok minden mást is figyelembe kell venniük. De azért magam is, kollégáim is tapasztaltuk, éreztük már, egyszer-egyszer utólag, hogy jobb lett volna alaposabban megfontolni azokat az észrevételeket.

Boldog születésnapot Hetényi István!

Veres János
pénzügyminiszter

Daniel Bergvall–Ian Hawkesworth–Dirk-Jan Kraan–
Philipp Krause

Költségvetés-tervezés Magyarországon

OECD-tanulmány

A tanulmány annak a felülvizsgálatnak a főbb megállapításait mutatja be, amelyet a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Titkársága végzett a magyarországi költségvetés-tervezésről 2006 májusában a Költségvetési Főtisztviselők Munkacsoportjának munkaprogramja keretében. A munkacsoport az OECD-tagországok költségvetési igazgatóit tömörítő bizottság, amely évente ülésezik az OECD Titkársága által végzett költségvetési felülvizsgálatok megvitatása céljából.

A felülvizsgálat előkészítése alatt az OECD Titkársága ellátogatott Budapestre, hogy megbeszéléseket folytasson a Pénzügyminisztérium, a Magyar Államkincstár, az Oktatási Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal tisztségviselőivel. A Titkárság tagjai találkoztak továbbá az Állami Számvevőszék elnökével, az Országgyűlés Költségvetési Bizottságának alelnökével, valamint a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsának tagjaival. Valamennyi magyar tisztségviselő és hatóság bőséges információt biztosított az OECD Titkársága számára és a Titkársággal folytatott tárgyalásaikat az őszinteség jellemezte. A jelen áttekintéshez maximális segítséget nyújtottak ezek az információk és véleménycserék.

A magyar költségvetés áttekintését 2006. május 29-én és 30-án ismertették a Pénzügyminisztériumban. Ekkor az OECD Titkárságának al-

kalma nyílt arra, hogy megállapításait megvitassa azokkal a magyar tisztségviselőkkel és hatóságokkal, akik információval és véleménynyilvánítással segítették a Titkárság munkáját Budapesten. A megbeszélések nyomán a felülvizsgálati anyagba néhány további kiigazítás is bekerült.

A jelen dokumentum elsősorban a felülvizsgálat költségvetési folyamattal foglalkozó részét összegzi. Az OECD Titkársága szerint a magyarországi költségvetés-tervezésnek vannak olyan hibái, amelyek akadályozzák a pénzügyi tervezést és részben magyarázzák az elmúlt évek túlzott költségvetési hiányát.

A 2005–2008-as konvergenciaprogram aktualizált változataira reagálva az EU bizottsága két egymást követő évben is úgy határozott, hogy Magyarország világosan határozza meg költségvetési stratégiáját és tegyen további, a középtávú kiigazítási pályával teljes mértékben konzisztens strukturális intézkedéseket. Egyértelmű megfogalmazás és további strukturális intézkedések nélkül Magyarország 2008-ig nem tudja csökkenteni túlzott deficitjét a Stabilitási és Növekedési Egyezményben előírtak szerint. Ez pedig veszélybe sodorhatja az euró 2010-es bevezetését, ami a kormány terveiben szerepelt.

A dokumentum bemutatja

- a jelenlegi magyarországi költségvetési helyzet általános jellemzőit,

- az elmúlt néhány év költségvetési politikáját,
- a magyarországi költségvetés-készítési folyamat néhány főbb jellegzetességét,
- az aktuális (és nem a ciklikusan igazított) deficitre való összpontosítást,
- a középtávú időtartam helyett a költségvetési évre való összpontosítást,
- a költségvetési fegyelem szabályainak hiányából eredő problémákat,
- az előrejelzések és eredmények átláthatóságának hiányát, valamint
- az utolsó rész a következtetéseket ismerteti.

ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

Magyarország hosszú távú növekedési teljesítménye kedvező. Az 1990-es évek elején az átmenetből fakadó megrázkódtatások után a GDP növekedése felgyorsult és évi átlagban 4 százalékot tett ki 1997–2002 között, ami mintegy 2 százalékponttal múlta felül az EU átlagát. Ha ez a különbség fennmaradna, akkor Magyarország mintegy 25 év alatt zárkózna fel fokozatosan az EU átlagos egy főre jutó GDP-jéhez (az Eurostat adatai szerint Magyarországon az egy főre jutó GDP 2005-ben az EU átlag 63 százaléka volt). A növekedés fő hajtóereje, hogy Magyarország egyre nagyobb szerepet tölt be elsősorban az európai piacok ellátási láncainak termelési platformjaként. Az elektromossági és szállítási termékek gyártókapacitásainak gyors növekedése különösen fontos

volt. Ezt az exporttevékenységet főleg a külföldi működőtőke-beruházások, később pedig a bevételek visszaforgatása finanszírozta a friss külföldi tőkeinjekciók mellett. Egy főre számítva az 1990-es évek eleje óta Magyarországon valósult meg az egyik legtöbb nettó külföldi működőtőke-beruházás az OECD-országok közül (amit csak Írország, Új-Zéland, a Cseh Köztársaság és Svédország múlt felül). 2002-ben és 2003-ban lelassult az exportnövekedés, ezt azonban az élénk belföldi kereslet és közkiadások részben ellensúlyozták. 2004-ben ismét megindult a várva várt export- és beruházásvezérelt növekedés és az előrejelzések szerint ez az egészségesebb összetételű növekedés a közeljövőben is folytatódik (lásd 1. táblázat). A 2005–2008 közötti időszakra az Európai Bizottság (EB) becsléseit mutatjuk be a magyar kormány konvergenciaprogramjában (KP) szereplő becslések mellett.

Az erőteljes növekedés lehetővé tette Magyarország számára az állami kiadások erőteljes növelését az adóterhek egyidejű csökkentésével. A magyar hatóságok azonban a 2000 óta tartó időszakban módszeresen túlbecsülték a kiadási kezdeményezések és az adócsökkentések előtt nyitva álló teret, sőt ilyen kezdeményezéseket vagy adóintézkedéseket megfelelő alkalom nélkül is jóváhagytak. A kiadások és bevételek alakulására vonatkozó képet 2000 óta jelentősen bonyolítják a becslések folyamatos módosításai. Ezeket a módosításokat egyrészt a becslésektől eltérő eredmények tették szükségessé (vagyis a

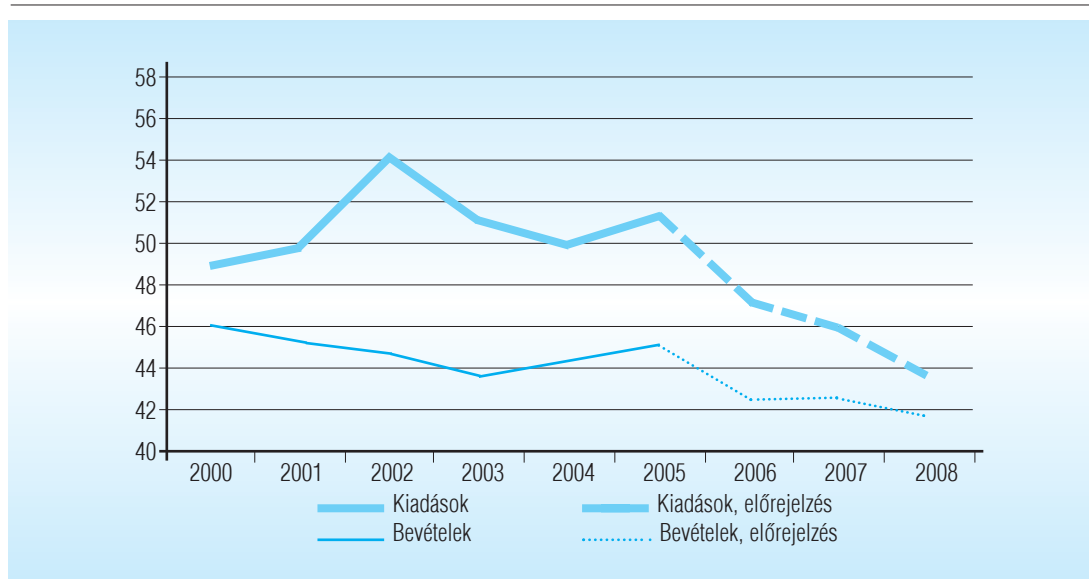
1. táblázat

A GDP REÁLÉRTÉKÉNEK NÖVEKEDÉSE¹ SZÁZALÉKOS VÁLTOZÁS AZ ELŐZŐ ÉVHEZ KÉPEST

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU 15	3,8	1,9	1,1	1,1	2,3	1,4	2,0	2,2	n.a.
Magyarország, KP	5,2	3,8	3,5	3,0	4,2	4,0	4,1	4,0	4,0
Magyarország, EB	5,2	3,8	3,5	3,0	n.a.	3,7	3,9	3,9	n.a.

Forrás: EU 15: Eurostat, 2005–2007, előrejelzés; Magyarország, 2000–2003: IMF (2005); Magyarország, KP 2004–2008: A Magyar Köztársaság kormánya (2005); Magyarország, EB 2005–2008: Európai Bizottság (2005)

**ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK ÉS BEVÉTELEK (ESA95)*
A GDP SZÁZALÉKÁBAN**



* A nyugdíjreform, a Gripen katonai repülőgépek vásárlásának, az állami vállalatok kvázi pénzügyi tevékenységei következményeinek kizárásával és az útépítési PPP-k beruházási ráfordításainak figyelembevételével.

Forrás: 2000-2003: IMF (2005); 2004-2008: a Magyar Köztársaság Kormánya (2005)

költségvetési becslések nem megbízhatók), másrészt a nemzetközi szervezetek, elsősorban az Európai Unió által Magyarország számára előírt számviteli módszerek megváltoztatásának következményei. Figyelembe véve ezeket a módosításokat, 2000 és 2002 között összességében tágult a rés a kiadások és bevételek között, amit azóta csak részben orvosoltak. Közben a kiadások a 2000. évi 48,8 százalékról a 2005. évi 51,2 százalékra emelkedtek, a bevételek GDP-arányosan a 2000. évi 46,0 százalékról 2005-re 44,4 százalékra mérséklődtek (eredmény szemlélettel, ESA95).

Az 1. ábra ezt a fejlődést szemlélteti. Az 1. ábrán bemutatott 2005 utáni fejlődést az EU konvergenciaprogramjának frissítésére alapozták (2005. december).

A rekorddeficitet hozó 2002-es választási év után az új balközép koalíció megpróbálta ellenőrzése alá vonni az államháztartási deficitet. Ezt a törekvést erősen aláhúzta a Magyar Nemzeti

Bank által elfogadott politikai cél, hogy az ország 2008-ban csatlakozzon az euróövezethez. A deficitcsökkentési pályára való rátérést és ennek fenntartását célzó többszöri kísérletek, amelyek a hiányt a maastrichti 3 százalékos mérce alá szorítanák, azonban kudarcot vallottak. Az EB által elfogadott legfrissebb becslések szerint az államháztartási deficit ESA95-alapon mérve 2005-ben a GDP 6,1 százaléka volt (lásd 2. táblázat).

Az államadósságok GDP-hez viszonyított rátája Magyarországon kismértékben a Stabilitási és Növekedési Egyezményben meghatározott 60 százalékos mérce alatt van. Miután 2002-ben az adósságráta csökkenő tendenciája megfordult, és a ráta a 2001-es GDP-arányos 53,5 százalékról 2004-ben a GDP 57,6 százalékára növekedett, a magyar kormány módosított konvergenciaprogramja 2006-tól kezdődően a ráta újbóli mérséklését tervezi, amit elősegít az államháztartási hiány folyamatos csökkenése,

ÁLLAMHÁZTARTÁSI DEFICIT (ESA95-ALAPON)* A GDP SZÁZALÉKÁBAN

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU 15	1,0	-1,2	-2,2	-2,9	-2,6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Magyarország	-2,8	-4,5	-9,4	-7,2	-5,4	-6,1	-4,7	-3,3	-1,9

* A Gripen vadászrepülőgép-vásárlások, az állami vállalatok kvázi pénzügyi tevékenységei, valamint 2004-től kezdődően a nyugdíjreform következményeinek kizárásával és az útépitési PPP-k beruházási ráfordításainak figyelembevételével. A nyugdíjreform hatását beszámítva az államháztartási mérleg egyenlege az aktualizált KP szerint a GDP 6,5 százaléka lenne 2004-ben, a GDP 7,4 százalék lenne 2005-ben, 6,1 százaléka 2006-ban, 4,7 százaléka 2007-ben és a GDP 3,4 százaléka 2008-ban.

Forrás: EU 15: Eurostat; Magyarország, 2000–2003: IMF (2005); Magyarország, 2004–2008: Európai Bizottság (2006)

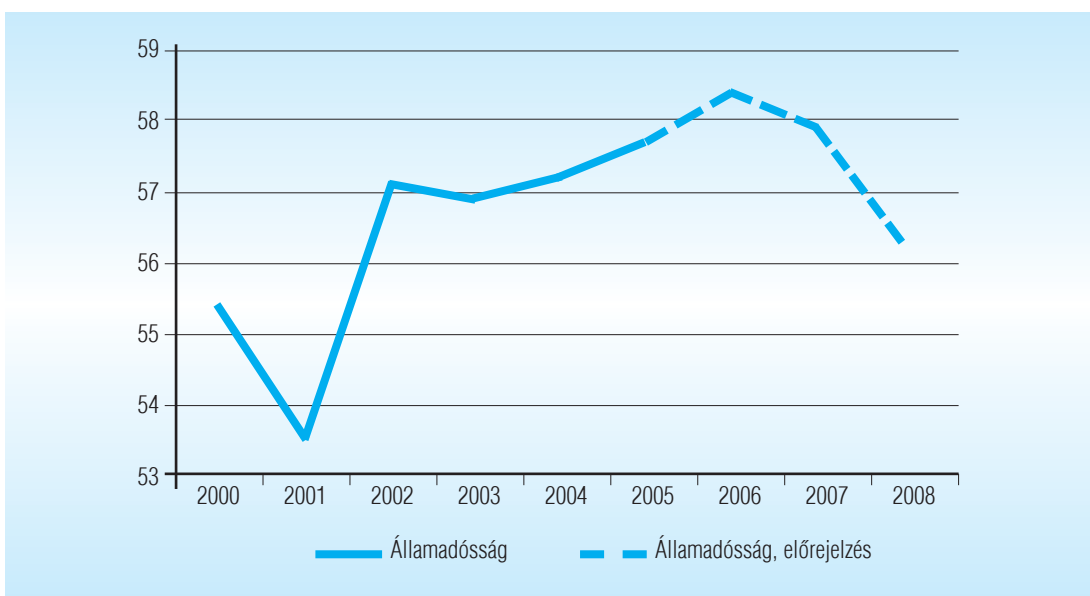
valamint az adósságállomány csökkenő kamatterhe a süllyedő kamatráták eredményeként (lásd 2. ábra). Ez azonban nem veszi figyelembe a második pillér által finanszírozott nyugdíjrendszernek 2007-ben esedékes államháztartáson kívülré való besorolásának az adósságrátára vonatkozó hatását. E hatást is figyelembe véve az adósságráta 2007-től a 60 százalékos maastrichti küszöb fölé fog emelkedni (a hatás fokozatosan emelkedik a GDP 3 százalékaról 2004-ben a GDP 6 százalékára 2008-ban).

A KÖZELMÚLT KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKÁJA

Magyarországra erősen jellemző, hogy a választások előtti időszakban megnövelik a kiadási kötelezettségeket². A 2002. májusi általános választások nem jelentettek kivételt ebben a tekintetben. A 2002. évi deficit (az egyszeri intézkedéseket nem számítva) GDP-arányosan 1,8 százalékponttal lépte túl a tervet és 3,4 százalékpontos költségvetési lazítást jelentett 2001-hez viszonyítva. A 2002. évi kiadások növeke-

2. ábra

ÁLLAMADÓSSÁG A GDP SZÁZALÉKÁBAN



Forrás: 2000–2003: IMF (2005); 2004–2008: a Magyar Köztársaság Kormánya (2005)

désének nagy része a 2001-ben kezdődött nagyarányú béremelés-sorozat következménye volt, amely a hivatásos katonák 2002. évi 55 százalékos fizetésemelésében és az összes közalkalmazott 2002. szeptemberi 50 százalékos béremelésében tetőzött. A közületi szektor alkalmazottainak száma 2002-ben 1,5 százalékkal nőtt. Ezek az intézkedések az állami bérkifizetések összegét 2002-ben csaknem 23 százalékkal növelték. További jelentős növekedések valósultak meg 2002-ben a következő területeken:

- társadalombiztosítási ellátások (2001-hez viszonyítva 18 százalékkal),
- az egyéb folyó támogatások (2001-hez viszonyítva 27 százalékkal),
- ártámogatások (2001-hez viszonyítva 30 százalékkal) és
- beruházások (2001-hez viszonyítva 44 százalékkal), főleg helyi szinten.

Az államháztartási deficit ESA95-alapon számítva elérte a GDP 9,4 százalékát (OECD, 2004).

Az új balközép kormány 2003-ban jelentős erőfeszítéseket tett, hogy megfordítsa elődjének pénzügyi lazítását. Egyidejűleg adóreformot indított el a kedvezőbb üzleti környezet kialakítása céljából.³ A 2003. évi hiánycélt a GDP 4,5 százalékában határozták meg ESA95-alapon. 2003 októberében az aktualizált Előcsatlakozási Program 0,3 százalékpontos eltérést jelentett be e célhoz viszonyítva. A bevételi oldalon a 2002. évi adókedvezmények miatti hiányok, illetve a tervezett felülmúló áfa- és bérrel kapcsolatos bevételek kiegyenlítették egymást, miközben a kiadási oldalon a tervezett meghaladó összeget fordítottak lakástámogatásokra, a helyi önkormányzatok társadalombiztosítási és oktatási kiadásaihoz nyújtott támogatásokra, gyógyszer-támogatásra, fogyasztékkal élő dolgozókat alkalmazó vállalatok támogatására, kamattámogatásra, gyermekgondozásra, a kommunista rendszer áldozatainak nyújtott kártérítésekre, összesen a GDP 0,3 százalékával egyenlő összegben. 2003 őszén azonban újabb kiesés következett be a bevételi

oldalon a forintpiac és a folyó fizetési mérleg feszültségeivel összefüggésben. Ez további eltérést, majd 2003-ban a GDP 7,2 százalékának megfelelő ESA95-deficitet eredményezett (OECD, 2004).

2003 nyarán a kormány és a Nemzeti Bank közös sajtóértekezleten jelentette be a szándékot, hogy Magyarország 2008-ban csatlakozik az euróövezethez. Ez a bejelentés a Pénzügyminisztérium és a Nemzeti Bank által 2002-ben, az euró bevezetési stratégiája meghatározásának céljával felállított közös szakértői bizottság ajánlásán alapult. A bizottsági vita fontos kérdése volt, hogy konkrét időpontot vagy céldőszakot jelentsenek-e be. Végül az első változatot választották, mivel ez egyértelműen jelzi a piacok felé, hogy a kormány mennyire elkötelezett a költségvetési kiigazítás mellett. A konkrét céldátummal kapcsolatban a bizottság egyetértett abban, hogy minél korábbi a belépés időpontja, annál rövidebb az az időszak, amelyben az ország ki van téve az esetleges hirtelen tőkekivonásoknak. Ennek megfelelően a kormány 2008-at nevezte meg a csatlakozási évnak (OECD, 2005a).

A 2004. évi költségvetés (amelyet 2003 szeptemberében terjesztettek be az Országgyűléshez) megismételte az Előcsatlakozási Program módosításában bejelentett középtávú kiadási terv melletti elkötelezettséget. Bár a középtávú hiánycélt elsősorban a bevételek különálló emelése útján tervezte elérni, néhány bátor elvi intézkedést is tartalmazott mind a bevételi, mind a kiadási oldalon. A bevételi oldalon a legfontosabb intézkedések az áfa⁴, a személyi jövedelemadó⁵ és a társadalombiztosítási járulék⁶ változásai voltak. Ezekről az intézkedésektől összhatásukban azt várták, hogy a névleges bevétel-növekedés 40 százalékát adják (az áfa- és társadalombiztosítási járulékbevételek növekedése jóval magasabb volt a személyi jövedelemadó-kedvezményeknél, miközben a vám- és importilleték-bevételek kiestek az EU-csatlakozás miatt). A keresleti oldalon az egyik leg-

fontosabb intézkedés az állami alkalmazottak számának csökkentésére irányult. A tervezett léépítések a központi közigazgatásban (a társadalombiztosítási alapokat is beleértve) dolgozó 93 000 alkalmazott közül 7000-et érintettek. Ezen kívül a tervek szerint a központi kormányzat által a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások csak kis részét fedeznék a helyi önkormányzatoknál tervezett 6 százalékos béremeléseknek, ami létszámcsökkentést eredményezne a mintegy 520 000 helyi önkormányzati alkalmazott körében. Mindezen intézkedések ellenére a 2004. évi költségvetési tervezet összesített államháztartási kiadásai a GDP-hez viszonyítva meghaladták a 2003. évi induló költségvetésben szereplő kiadásokat. Ez részben az EU-csatlakozással kapcsolatos kiadások következménye volt. A bevételi előirányzatokat ugyancsak befolyásolta az EU-csatlakozás. Konkrétan: csökkentek a személyi jövedelemadó kulcsai és emelkedtek a sávhatárok, a nyereségadó kulcsa 18 százalékról 16 százalékra csökkent, továbbá számos adókedvezményt és adójóváírást eltöröltek. A 2004-re szóló ESA95-célt a GDP 3,8 százalékában határozták meg⁷ (OECD, 2005a).

A 2004. évi hiánycél melletti elkötelezettséget 2003 decemberében demonstrálták, amikor a változó gazdasági feltételekre és a 2003. évi bevételi előirányzatoktól való eltérésre válaszul a kormány számos intézkedést jelentett be. Ezek között újabb kiadáscsökkentő lépések is szerepeltek a 2003 szeptemberében benyújtott költségvetési tervezetben meghatározottakon kívül, például a lakáshitel-támogatási program további szűkítése, annak a mechanizmusnak a felfüggesztése, amely szerint az oktatási kiadásokat előző évi ráfordításokhoz kötik, az előző évről átvitt költségvetési maradványok felhasználásának csökkentése vagy felfüggesztése, valamint a központi kormányzati kiadások „költségvetési zárolásának” bevezetése. Ezen kívül 2004 tavaszára bejelentették az adórendszer felülvizsgálatát (OECD, 2004).

Miután Magyarország 2004 májusában az EU tagja lett, a 2002–2006-os Előcsatlakozási Program (PEP) utódként kidolgozták a 2005–2008. évi konvergenciaprogramot (KP). A 2004 májusában elfogadott konvergenciaprogram az ESA95-hiánycélt 2004-re a GDP 4,6 százalékában határozta meg. Ez 0,8 százalékponttal tért el a 2004. évi költségvetésben rögzítettől, amit főként a vártnál alacsonyabb 2003. évi költségvetési bevételek tettek szükségessé. Ezenkívül a program a deficit évi 0,5 százalékpontos csökkentését irányozta elő, amíg az 2007-ben eléri a 3,1 százalékot, amelyet követően elérhető közelségbe kerül a 2008. évi 2,7 százalékos középtávú cél (Európai Bizottság, 2006).

A konvergenciaprogram az euró bevezetésének tervezett időpontját is 2010-re halasztotta el, de leszögezte, hogy „amennyiben a feltételek kedvezőbbeknek bizonyulnak és az infláció gyorsabb ütemben csökken, akkor az euró bevezetésére akár 2009-ben is sor kerülhet az alapforgatókönyv értelmében”. Később a gazdasági helyzet alakulására vonatkozó hivatkozást kihagyták, mivel a 2004. évi deficitadatot felfelé módosították. Ennek megfelelően a 2004. évi aktualizált konvergenciaprogram azt tartalmazta, hogy „az euróövezethez való csatlakozás kritériumai 2008-ra teljesíthetők, és az euró 2010-ben bevezethető (OECD 2005 a).

2004 júliusában az Európai Tanács megállapította, hogy Magyarországon rendkívül magas a hiány és ennek orvoslására ajánlást bocsátott ki az Európai Stabilitási és Növekedési Egyezmény 104. (7) cikke alapján. Miután 2005 januárjában megállapították, hogy a célok nem teljesülnek, a Tanács 2005. márciusban a 104. (7) cikk alapján új ajánlást adott ki, megismételve, hogy a túlzott mértékű hiányt 2008-ig korrigálni kell. A 2004. májusi konvergenciaprogramban a magyar hatóságok 2008-ra tűzték ki az eurózónába való belépést, és ezt megerősítette a konvergenciaprogram 2004. decemberi aktualizálása. A Tanács kiemelten javasolta, hogy a

magyar hatóságok tegyenek hatékony lépéseket a 2005. évi hiánycél elérésére és minden esetleges adócsökkentés időzítését és végrehajtását a 2005–2008 közötti hiánycélok elérésétől tegyék függővé (Európai Bizottság, 2005).

■ Az államháztartás ESA95-deficitje 2004-ben a GDP 5,4 százalékát tette ki, ami további 0,8 százalékpontos eltérést jelentett a 2004. évi költségvetéshez képest (a nyugdíjreform költségei nélkül). A GDP 2004. évi reálnövekedése közel fél százalékponttal haladta meg a költségvetésben eredetileg tervezett 3,5 százalékot. Mivel azonban a növekedés az export és a beruházások erőteljes növekedésén alapult, nem pedig a fogyasztásén, a vártnál erősebb makrogazdasági feltételek nem támogatták a költségvetés bevételi oldalát. Az eltérés fő oka a túlzottan derülátó áfabevételi prognózis volt, amely részben az alábbi okok miatt nem teljesült:

- kiegészítő intézkedésként bevezetésre került a harmadik országokból származó import áfájának önbevallási kötelezettsége,
- makrogazdasági tényezők közrejátszása,
- az üzleti klíma váratlan reagálása a közgazdasági változásokra (a GDP 1,1 százaléka),
- a lakásépítési támogatások hibás értelmezése (a GDP 0,4 százaléka),
- az ágazati minisztériumok nem bérjellegű kiadásai (0,9 százalék),
- a társadalombiztosítási kiadások (a GDP 0,4 százaléka, ami egyenlően oszlott meg az egészségbiztosítás és a nyugdíjak között), továbbá
- a kamatok (a GDP 0,6 százaléka, amit nagyrészt a pénzpiacok téves megbecslése, valamint a pénzpiacokon bekövetkezett rendkívüli és előre nem látható események, nem pedig az államadósság növekedése okozott).

A 2003. évi deficit jelentős felfelé való módosítását és a 2004. évi kedvezőtlen változásokat részben ellensúlyozták a 2004 folyamán bevezetett új költségvetési szigorítások. Ezek kö-

zé az intézkedések közé tartoztak a pénzügyi korlátozások az egészségügyi szektorban, az előző évi, el nem költött juttatások felhasználási feltételeinek megszigorítása, a helyi önkormányzatok és költségvetésen kívüli alapok pénzügyi korlátozásai és egyszeri intézkedések az osztalék beszedésére állami vállalatoktól, valamint az áfa-visszatérítések szigorú ellenőrzése az EU-országokkal folytatott kereskedelemmel kapcsolatban (OECD, 2005a).

A 2005. évi költségvetés, amelyet az Országgyűlés 2004 decemberében hagyott jóvá, 2005-re 3,6 százalékos hiánycélt határozott meg a GDP-hez mérten (a nyugdíjreform költségein kívül). A költségvetés a 2004. decemberben aktualizált konvergenciaprogrammal összhangban 4 százalékos reálnövekedésből indult ki. A költségvetés az adóbevételek 1,4 százalékos, GDP-arányos csökkenését, az elsődleges kiadások 1,7 százalékos csökkenését, valamint a kamatfizetéseknek a mérséklődő kamatlábak miatti, a GDP 0,2 százalékának megfelelő csökkenését tartalmazza. Annak érdekében, hogy a költségvetés ne térjen le a pályájáról, speciális tartalékalapot hoztak létre, amely a GDP 0,5 százalékának megfelelő váratlan bevételekiesések fedezésére szolgált. A 2005. évi költségvetés adócsomagjában elsősorban a személyi jövedelemadó egyszerűsítése (az adósávok számának csökkentése háromról kettőre, a középső adósáv megszüntetése és az alsó sáv plafonjának felemelése évi 0,8 millió forintról 1,5 millió forintra), valamint az iparűzési adó alóli mentesség körének bővítése szerepelt a foglalkoztatás ösztönzése érdekében. Ehhez kapcsolódott a munkáltatói társadalombiztosítási járulék csökkentése, valamint az, hogy a társaságiadó-alap iparűzési adóval való csökkentésének lehetősége 25 százalékról 50 százalékra emelkedett. Ezt a csomagot, amely 0,5 százalékos bevételecsökkenést eredményezett, csak részlegesen kompenzálták bevételnövelő intézkedésekkel.⁸ A kiadási oldalon a fontosabb intézkedések

közé tartozott a 2004-ről 2005-re átvitt maradványok tervezett befagyasztása és a PPP alkalmazása útépitési projektekben. Az utóbbi intézkedéstől a kormány 1,4 százalékos GDP-arányos megtakarítást várt. E javulás fele egyszeri hatás volt, tükrözve a meglévő autópályavagyon eladásából származó bevételeket. Ezen kívül, az állami szektor tervezett 6 százalékos nominális bérfeljesztésének negyedét az ágazati minisztériumok szintjén keletkező nem konkretizált megtakarításokkal kívánták fedezni.

A 2004. évi eltérés miatt és az Európai Tanács 2005. márciusi ajánlásaira válaszul a magyar hatóságok további kiigazító intézkedéseket tettek a 2005. évi hiánycél teljesítésére. Ez két lépésben következett be. Az első intézkedéssorozatot nem sokkal a Tanács 2005. márciusi ajánlásainak elfogadása után jelentették be. Ez a csomag a 2005-ös költségvetésben létrehozott tartalékalapot a GDP 0,5 százalékáról 0,7 százalékára növelte, továbbá bizonyos „fűnyíró” intézkedéseket tartalmazott a GDP 0,8 százalékaival egyenlő mértékében. A második intézkedéssorozatot 2005 júniusában hozták meg, miután a magyar hatóságok elismerték, hogy számos bevételi és kiadási előrejelzés túlságosan bizakodó volt és kiigazításra szorult. Ez a csomag megtakarítási intézkedéseket tartalmazott a gyógyszer támogatások körében, befagyasztotta az előző évről áthozott, el nem költött pénzeszközöket, kiszélesítette a társadalombiztosítási járulékalapot, növelte a pénznyerő automaták adóját, megerősítette a dohánytermékek behozatalának ellenőrzését, részlegesen visszaállította az importforgalmi adó kivetésének korábbi rendszerét⁹ és kiterjesztette a PPP-megoldások alkalmazását az autópálya-építésben (Európai Bizottság, 2006).

2005. szeptemberben az Eurostat úgy határozott, hogy a 2005. évi költségvetés részét képező és a júniusi csomagban kiterjesztett autópálya-építés finanszírozási megoldása nem tartatható nyilván az állami szektoron kívül. Ugyan-

ebben a hónapban a magyar hatóságok egy módosított, túlzott mértékű hiány esetén követhető eljárásról (Excessive Deficit Procedure, EDP) tájékoztattak, jelezve, hogy a 2005. évi hiány a GDP 6,1 százaléka lesz, szemben a 2005. évi költségvetésben előirányzott 3,6 százalékkal. Ez a módosított bejelentés figyelembe vette, hogy

- a meglévő, illetve építés alatt álló autópályák 2005 végéig tervezett, PPP-megállapodás keretében való eladása nem minősülhet deficitcsökkentő intézkedésnek, továbbá
- a közalkalmazottak 13. havi bérének kifizetését abban az évben kell nyilvántartani, amelyre az vonatkozik, még akkor is, ha a tényleges pénzkifizetések a következő év elején történnek.

Ezek a módosítások az ESA95-hiányt a GDP 2 százalékaival növelték (1,9 százalékkal a PPP-nek az állami szektorban való nyilvántartása és 0,1 százalékkal a 13. havi fizetés nyilvántartásának módosítása miatt). A bejelentés további, a GDP 0,5 százalékaival megfelelő eltérést tartalmazott, amelyet egyenlő mértékben okoztak az áfabevételnél tapasztalt hiányok és kiadási többletek. Ennek fényében, illetve a 2006. évi hiánnyal kapcsolatos további eltérések miatt az Európai Bizottság javaslatára az Európai Tanács 2005 novemberében második alkalommal állapította meg, hogy Magyarország nem teljesítette a Tanács ajánlását az EDP-eljárás keretében (Európai Bizottság, 2006).

A 2006. évi költségvetést az Országgyűlés 2005. decemberben hagyta jóvá. A költségvetés a GDP 4,7 százalékaival megfelelő államháztartási ESA95-hiányt irányzott elő (szemben a konvergenciaprogram 2004. decemberi módosításában foglalt 2,9 százalékkal). Ez a hiánybecslés nem tartalmazza az egyszeri intézkedések, különösen a Gripen vadászgépek vásárlásának hatását, ami 2006-ban és 2007-ben is 0,3 százalékponttal növeli a hiányt. A bevételi oldalon a költségvetés a GDP mintegy 1 százalé-

kának megfelelő bevételecsökkentő hatásokkal számol a 2005-ben elfogadott átfogó ötéves adócsökkentési csomag bevezetése következtében. Az alacsonyabb bevételek és a magasabb társadalombiztosítási kiadások (családtámogatások és nyugdíjak) kompenzálását, valamint a 2005. évi, a GDP 6,1 százalékaról 2006-ban a GDP 4,7 százalékára tervezett deficitcsökkentést a GDP 4 százalékanak megfelelő kiadás-csökkentésekkel kívánják elérni). A fő intézkedések a teljes állami fogyasztási kiadások 1,0 százalékpontos csökkentése, a kamatteher 0,5 százalékos mérséklése, valamint az egyéb kiadások több mint egy százalékos csökkentése, beleértve a vállalatokhoz irányuló tőkefinanszírozásában megvalósuló projektekhez. Ezen kívül 1,0 százalékpontos kiadás-csökkentés várható az autópálya-beruházások PPP-projektekkel való kiváltására irányuló új kísérlettől (Európai Bizottság, 2006).

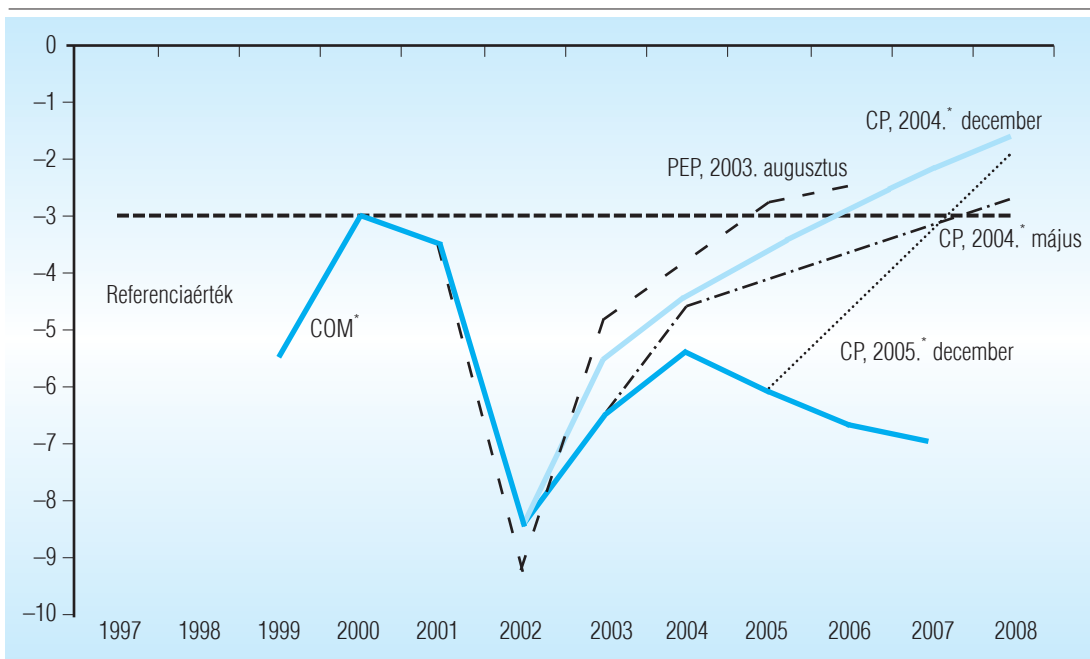
A magyar kormány 2005. decemberben nyújtotta be az Európai Bizottsághoz a 2005–2008. évi, másodikára aktualizált konvergenciaprogramot. Ez a változat összhangban volt az Országgyűlés által ugyanebben a hónapban jóváhagyott 2006. évi költségvetéssel. A költségvetés továbbra is 2008-ra tűzte ki célul a túlzott hiány felszámolását. A tervezett csökkentési pálya szerint a deficit 2005-ben a GDP 6,1 százalékát, 2006-ban a GDP 4,7 százalékát, 2007-ben a GDP 3,2 százalékát, majd 2008-ban a GDP 1,9 százalékát teszi ki, ami évente 1,4 százalékpontos csökkenést jelent. A Gripen vadászgépek vásárlása mellett az előrejelzés nem tartalmazta az Eurostat 2004. márciusi, a finanszírozott nyugdíjprogramok besorolásáról szóló döntését sem, ami GDP-arányosan 1,0–1,5 százalékpontot tesz ki, és amelyet a 2007. tavaszi EDP-értéskor kell figyelembe venni. A bevételeknek elsősorban az újonnan bevezetett ötéves adócsökkentési stratégia következtében jelentős, a GDP mintegy 3,5 százalékát kitevő visszaesését a

tervek szerint bőven ellensúlyozza a kiadásoknak a GDP mintegy 7,5 százalékaival egyenlő csökkenése 2005 és 2008 között (Európai Bizottság, 2006).

A 2005. decemberi aktualizált konvergenciaprogramot értékelve az Európai Bizottság megállapította, hogy a programban vázolt strukturális intézkedésekből hiányoznak a rövid és középtávú hatásai megítéléséhez szükséges számszerűsítések. Ezen kívül a Bizottság véleménye szerint a kiadások 2006. évi 4 százalékpontos szűkítése a 2005. évi költségvetéshez képest nem alapul világosan meghatározott és számszerűsített intézkedéseken. A későbbi években az autópálya-beruházások PPP-re való áttérése újból számvetési problémákat okozhat. A kamatlábak tervezett süllyedése elmaradhat és bizonytalanság áll fenn az adóreform hatásait tekintve, ami alacsonyabb bevételeket eredményezhet. A Bizottság megállapította, hogy a kockázatok felbecsülését figyelembe véve meg kell alapozni a program költségvetési stratégiáját, hogy 2008-ra valóban korrigálni lehessen a túlzott deficitet. Ezért a Bizottság szükségesnek látja, hogy Magyarország legkésőbb 2006. szeptember 1-ig terjesszen be egy aktualizált konvergenciaprogramot, amely olyan konkrét és strukturális intézkedéseket határoz meg, amelyek teljes mértékben összhangban vannak a középtávú kiigazítási pályájával (Európai Bizottság, 2006).

Az elmúlt évek költségvetési politikájából nyert általános kép szerint a kiadási oldalon túlságosan nagy szerep jut az egyszeri intézkedéseknek és a nem konkretizált megtakarításoknak, illetve túlságosan kicsi a hangsúly a strukturális reformon. Ez az egymást követő jelentős adócsökkentő csomagok bevezetésével együtt folyamatosan túlzott derűlátást eredményezett, amit a tények évről-évre megcáfoltak. Ezt a fejleményt illusztrálja a 3. ábra (átvéve az Európai Bizottság 2006. évi anyagából).

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY ELŐREJELZÉSEI AZ EGYMÁS UTÁNI KONVERGENCIAPROGRAMOKBAN A GDP SZÁZALÉKÁBAN



CP: konvergenciaprogram PEP: előcsatlakozási program COM: Európai Bizottság becslése az ESA95-hiányról.

* Nem tartalmazza a finanszírozott nyugdíjprogramok besorolására vonatkozó 2004. évi Eurostat-döntést, amelyet 2007 tavaszáig kell végrehajtani.

Forrás: EB (2006).

AZ AKTUÁLIS DEFICITRE VALÓ ÖSSZPONTOSÍTÁS

Magyarország nem rendelkezik a pénzügypolitika hosszú távú korlátjára vonatkozó fiskális szabállyal.¹⁰ Ehelyett az ország az EU-konvergenciaprogramban kötelezte el magát a tényleges deficit csökkentése mellett. Mindaddig, amíg a tényleges deficit magasabb a GDP 3 százaléknak megfelelő maastrichti referenciaértéknél, addig a hiány középtávú csökkentését tekintik első számú prioritásnak.

A deficit középtávú csökkentése nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a költségvetési politika a tényleges deficitre kellene összpontosítania. Ez ugyanis két fő hátránnyal jár:

- akadályozza a rendes döntéshozatali folyamatot;
- akadályozza az automatikus stabilizációt.

A tényleges deficitet a költségvetés kiadási és bevételi oldalai együtt határozzák meg. A bevételi oldalt csaknem teljes mértékben a szakmai törvények, nevezetesen az adótörvények határozzák meg, míg a kiadási oldalt részben határozzák meg a szakmai törvények, különösen a társadalombiztosítási és egészségügyi jogszabályok (jogosultságok). Ebből következik, hogy a tényleges deficitre vonatkozó előrejelzések folyamatosan változnak, nemcsak a költségvetési folyamat megfogalmazási szakaszában, hanem a végrehajtási szakaszban is. A tényleges hiányra való koncentráció ezért szükségessé teszi, hogy a költségvetési folyamatot mindkét szakaszában gyakran módosítsák a legutóbbi előrejelzésekre reagálva. Ez akadályozza a normális döntéshozatali folyamatot és a költségvetési számok nyugalmát. Ráadásul olyan ingadozó költségvetési álláspontot ered-

ményez, amely a legutóbbi előrejelzések nyomán hónapról hónapra változik.

A rövid távú makrogazdasági ingadozások által motivált költségvetési kiigazítások prociklikus elemet visznek a költségvetési politikába és akadályozzák a költségvetés stabilizáló hatását. Ez többek között az éves előirányzott kiadásokon alapuló fiskális szabály alkalmazásával kerülhető el.¹¹ Alternatív megoldásként ciklikusan igazított deficitkorlát alkalmazható. A ciklikusan igazított deficitkorlát hátránya azonban, hogy önkényes elemek vannak az *output gap* (*kimeneti eltérés*) számításában, amelyen a ciklikusan igazított deficit alapszik. Ráadásul a ciklikusan igazított deficit fogalma nem mindig átlátható a politikusok és a lakosság számára. A kizárólag kiadásoldali szabályozás átláthatóbb és valószínűleg kevésbé van kitéve a manipulációnak.¹²

Azokban az OECD-tagországokban, amelyek kizárólag a kiadási oldalt szabályozzák, eltérő megközelítéseket alkalmaznak a kötelező kiadások vonatkozásában (a jogosultsági törvények alapján) a kiadási oldalon.

Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban (a 2002-ben lejárt) *Budget Enforcement Act* (költségvetés-végrehajtási törvény) hatályossága idején a kötelező kiadásokat mentesítették a kiadási plafonok alól. Ezek a plafonok kizárólag a szabad kiadásokra vonatkoznak. Ennek hátterében az áll, hogy a társadalombiztosítási kiadások jelentős részét a makrogazdasági ingadozások határozzák meg. A kötelező kiadásoknak a kiadási plafonok alól való kizárása ily módon hozzájárulhat az automatikus stabilizáláshoz. Hollandiában és Svédországban viszont a kötelező kiadási plafonokat kiadási programok határozzák meg. E mellett az a fő érv szól, hogy számos jogosultsági programnak kevés köze van a makrogazdasági ingadozásokhoz (egészségügy, oktatás, rokkantnyugdíjak), és hogy egy plafon annál hatásosabb, minél nagyobb részét öleli fel a kiadásoknak. A jogosultságoknak és a kötelező kiadásoknak a plafon alá való

bevonása rákényszeríti a kormányt, hogy elvi döntéseket hozzon és alkalmazzon prioritásokat az összkiadások szigorú korlátozásával. Világos azonban, hogy az utóbbi módszer csak akkor életképes, ha a költségvetés-készítés középtávra, nem pedig a következő költségvetési évre szól, mivel a jogosultsági programok kiigazítása csak középtávon képes befolyásolni a kiadásokat.

A KÖLTSÉGVETÉSI ÉVRE VALÓ ÖSSZPONTOSÍTÁS

Magyarországon a költségvetés-készítés során a következő költségvetési évre koncentrálnak, nem pedig középtávra. Az 1992-es államháztartási törvénynek megfelelően a többéves kiadási becsléseket a sortételek szintjén a költségvetési évet követő három évre közzéteszik, de ezek nem játszanak szerepet a költségvetés kidolgozása során. Az államháztartásban és alrendszeireiben (központi kormányzat, helyi önkormányzatok, társadalombiztosítási alapok) hiányoznak a többéves kiadási plafonok.

A nemzetközi szervezetek többször javasolták a magyar hatóságoknak, hogy dolgozzanak ki egy többéves kiadási keretet.¹³ Bár Magyarország hivatalosan sohasem jelentett be középtávú kiadási keretet a költségvetésben vagy az elvi dokumentumokban, az EU-konvergencia-program, amely mellett a magyar kormány elkötelezte magát, valójában ilyen keretnek tekinthető. A többéves kiadási keret fogalma többféle módon alkalmazható, és a kiadási keret alkalmazásának gyakorlati következményeivel kapcsolatban lényeges a pontosság.

Jelenleg csaknem valamennyi OECD-tagország többéves kiadási keretet alkalmaz. Többségük évről évre kiigazítja a keretet az előző évi eredmények, az aktuális politikák következményei és az új politikai prioritások nyomán. Ez az úgynevezett rugalmas keret. A rugalmas keret fő erénye a semmilyen kerethez

képest az, hogy a költségvetés kidolgozása idején valamennyi változás (kiesések és váratlan bevételek a bevételi és kiadási oldalon, új prioritások) többéves következményei szembeállíthatók egymással, valamint a kiadások, bevételek vagy a deficit középtávú céljainak kiigazításával.

Néhány ország, nevezetesen Svédország, Nagy-Britannia és Hollandia olyan többéves kiadási keretet alkalmaz, amelyet nem igazítanak ki évről évre. Ez a fix keret vagy másképpen a kiadások fiskális szabályzása. A fix kiadási keret lehet gördülő, mint Svédországban és Nagy-Britanniában vagy lehet időszakos, mint Hollandiában. A gördülő keretben minden évben egy újabb évet tesznek az éves plafonok sorának végére (például Svédországban a 2007. évi költségvetési tervezetben a 2009. évi plafont hozzáadják a meglevő 2006–2008-as plafonokhoz). Az időszakos keretben a plafonok új sorát időszakonként dolgozzák ki, például minden új kormányzati időszak kezdetén. (Hollandiában például a 2004–2008-ra szóló keretet 2004-ben, a kormányzati ciklus kezdetén dolgozták ki és ez a kormányzati ciklus végéig érvényben marad.) A fix kiadási keret jellemzője, hogy a többéves, az államháztartásra vagy az államháztartási alrendszerek kombinációira (például a központi kormányzatra és a társadalombiztosítási alapokra) vonatkozó általános plafonok nem módosíthatók évről évre. Ez azt eredményezi, hogy a költségvetés kidolgozása során minden sortételt, költségvetési számot és minden soron belüli többéves becslést a keret teljes időtartama alatt az általános plafon alá kell beszorítani. A fix kiadási keret első fő előnye a semmilyen kerettel szemben azonos a rugalmas keretével: minden kompenzálást figyelembe kell venni. A második fő előny a rugalmas kerettel szemben is az, hogy hatékony(abb) a többéves kiadási előirányzatok megvalósítását tekintve. Pontosan amiatt, hogy az összesített plafon nem változtatható évről évre, az előirányzat mindaddig automatikusan megvalósul, amíg a keretet fenntartják.

A többéves kiadási előirányzatok rendszerint nemcsak a központi kormányzatra, a helyi önkormányzatokra vagy a társadalombiztosítási alapokra tartalmaznak összesített plafonokat vagy átfogó szektorális plafonokat, hanem a minisztériumok és a kiadási területek szintjén is. A minisztériumi plafonok fontosak, mivel azért, hogy előírták őket, bizonyos fegyelemre kötelezik a minisztereket és hozzásegítenek a túlköltekezés megakadályozásához. Rugalmas keret esetében a minisztériumi igények előadására gyakorolt fegyelmező hatás kevésbé kifejezett, mint a fix keret esetében, de általában nem hiányzik teljesen, mivel az előző évi plafon egyfajta világos alapvonalat képez a következő évi költségvetés számára, amelyre a pénzügyminiszter hivatkozhat a költségvetési tárgyalásokon. Fix keretben a fegyelmező hatás egyértelműen nagyobb, de nem annyira azért, mert a minisztériumi plafonok nem változtathatók olyan mértékben, mint ahogy azt néha gondolják. Azokban az országokban, amelyek fix kereteket alkalmaznak, a minisztériumi plafonokat gyakran módosítják a költségvetés kidolgozása során, sőt esetenként a költségvetés végrehajtásakor is, és ezt nem tekintik a fegyelem csökkenésének. Sőt, a minisztériumi plafonok hatásosabbak fix keretekben, mivel az összesített plafon nem módosítható, ezért a minisztériumi plafon minden növelését vagy egy másik minisztériumi plafonban, vagy egy másik alrendszerben ellensúlyozni kell. Mivel csak kevés ország rendelkezik tapasztalattal a fix keretekkel kapcsolatban, ezek értelmezése nem mindig helyes. A fix és a rugalmas keret közötti különbséget valójában az jelzi, hogy a fix keretben az a rugalmasság, amelyre minden költségvetési folyamatnak szüksége van a visszacsúszások ellensúlyozására vagy az új prioritások befogadására, kizárólag az átcsoportosításokban vagy valamilyen tartalék felhasználásában található meg.¹⁴ Ezzel szemben a rugalmas keretben ez megtalálható az összesített plafon kiigazításában is, lehetőség szerint a bevételi oldalon történő igazítással kapcsolatban.

Magyarország számára az EU konvergencia-programja az előző években többé-kevésbé egy rugalmas kiadási keretként funkcionált, amelyet költségvetési évről költségvetési évre, sőt – túlzott hiány eljárásra vonatkozó bejelentések esetében – költségvetési éven belül is kiigazítottak. Egy döntő elem azonban hiányzik, nevezetesen a többéves becslések kiigazítása a sortételek szintjén. A magyar költségvetési folyamat ingadozása és időnkénti hektikussága ennek az elemnek a hiányában gyökerezik. A politikai intézkedések bevezetéséhez idő kell. Ez igaz az új kiadási programokra csakúgy, mint a megtakarítási intézkedésekre. A megtakarítási intézkedések esetében a fokozatos végrehajtás gyakran különösen fontos a kapcsolódó intézkedések, mint például szociális tervek, átszervezések vagy a jogosultsági törvények kiigazítása esetében. Ha a költségvetés kidolgozása során a figyelmet elsősorban a következő költségvetési évre fordítják, akkor a kiadási programokat hajlamosak túl könnyen jóváhagyni, a megtakarítási intézkedéseket pedig hajlamosak túl könnyen elvetni, mivel költségvetési hatásaik csak a későbbi években jelentkeznek. A többéves rögzített vagy fix kiadási keret fő előnye elvész, ha a költségvetés kidolgozásakor nem a sortételek többéves becsléseire koncentrálnak a soron következő költségvetés sortételeire vonatkozó becslések helyett. Az OECD-tagországok állami kiadási programjai olyan méreteket öltöttek és olyan bonyolultak lettek, hogy gyakran nehéz olyan politikai változtatásokat végrehajtani a folyó évben, amelyek jelentősen befolyásolják a következő évi költségvetést. *A költségvetés-készítésnek ezért teljes mértékben a sokéves becslésekre, nem pedig a soron következő költségvetésre kell összpontosítania. A költségvetés kidolgozásának központi feladata a többéves becslések összehangolása a kiadási kerettel a sortételek szintjén.* A következő évi költségvetésre összpontosító költségvetés szükségszerűen túlságosan nagy-szabású (a költségvetési évet követően jelentős következményekkel járó) kiadási tervekhez és

olyan megtakarítási intézkedésekhez fog vezetni, amelyek túl egyszerűek (csak a soron következő költségvetési évet érintik) és gátolják az átláthatóságot: hézagpótló intézkedések, mint például készpénzkorlátok, a fűnyíróelven alapuló csökkentések és számviteli trükkök. Ez jellemző az elmúlt évek magyar költségvetési folyamatára.

A kiadási keretek fegyelmet visznek a költségvetés kiadási oldalába, a bevételi oldalba azonban nem. Különösen kedveznek az olyan új adókiadásoknak (adómentességeknek és adókedvezményeknek), amelyeket a többéves plafonok nem érintik, és amelyek gyakran támogatásokat helyettesítenek. Annak ellenére, hogy az adókiadások elismerten saját jogú politikai eszközöknek¹⁵ számítanak, és speciális körülmények között előnyben részesítendőek a támogatásokkal szemben, fontos alávetni őket a költségvetési fegyelemnek. A bevételi oldalon a költségvetési fegyelem kétféle módon valósítható meg: vagy a kiadási plafonokkal, vagy a bevételi küszöbökkel való koordináció révén. Számos OECD-tagország ért el haladást az első módszerrel, kevesen a másodikkal. A két megközelítési mód nem zárja ki, hanem erősítheti is egymást.

A kiadási plafonokkal való összehangolás elvi alapja az, hogy a bevételekkel kapcsolatos bizonyos politikai változásokat a kiadási plafonok alá visznek. Ennek a gondolatnak a legközvetlenebb alkalmazása a nem adójellegű bevételek bevonása a kiadási plafonok alá. A plafonokat azután *nettó* kiadásként határozzák meg, nevezetesen a bruttó kiadásokból levonják a nem adójellegű bevételeket. Ezt a módszert számos olyan OECD-tagországban gyakorolják, amelyekben többéves keretet alkalmaznak. A nettó kiadási plafonok lehetővé teszik a minisztériumok számára, hogy a kiadási intézkedéseket nem adójellegű bevételi intézkedésekkel kompenzálják. Ez megkönnyíti a plafonok betartását, és a költségvetési fegyelmet kiterjeszti a nem adójellegű bevételekre. Szükséges-

sé teszi azonban az adó- és a nem adójellegű bevételek gondos szétválasztását, mivel a magán-szektor azon terheit, amelyek nem teremtenek igényt konkrét közületi szolgáltatások iránt az állampolgárok részéről, nem szabad nem adójellegű bevételekként számon tartani (kétes esetek elsősorban a környezetvédelmi illetékek/díjak területén fordulnak elő).

Az utóbbi időben a legtöbb OECD-tagország adókiadási becsléseit is publikálja az éves költségvetési dokumentumaiban azzal a céllal, hogy ezeket a becsléseket összhangba hozza a kiadási becslésekkel. Ezen túlmenően néhány ország az adókiadások felügyeletét részben vagy egészben a pénzügyminisztérium adópolitikai főosztályától a kiadási főosztály alá helyezte (Hollandia, Svédország, Egyesült Államok). Azok az országok azonban, amelyek a jogosultsági jogszabályokat a plafonok alá sorolják (Hollandia és Svédország) mind- eddig nem sorolták az adókiadásokat (amelyek jogosultságok is) a plafonok alá. Mivel a legtöbb adókiadás érzékenyebb a makrogazdasági ingadozásokra, mint a kiadási jogosultságok többsége, kijelenthető, hogy az adókiadásoknak a plafonok alóli kizárása célszerű a stabilizáció szempontjából. Ez nem jelenti azt, hogy az adókiadásokat nem kellene megbecsülni és közzétenni a költségvetésben. Az adókiadások megbecslése hozzájárul az átláthatósághoz és segít elejét venni e politikai eszköz nem hatékony vagy nem megfelelő alkalmazásának még akkor is, ha a becsléseket nem viszik a plafonok alá.

A költségvetési fegyelemnek a bevételi oldalon való második megközelítését a bevételi küszöbök jelentik. Ez az adóbecslésekre vonatkozó többéves becslések évenkénti közzétételét jelenti a hatályos adópolitika alapján¹⁶, valamint kompenzációs követelmény bevezetését a törvényből eredő minden változásra. Ez érvényesült az USA-ban a *Budget Enforcement Act* alapján (2002-ig), jelenleg pedig Hollandiában. Költségvetési évről költségvetési évre az adó-

becslések minden olyan középtávú módosítása, amely az adótörvények változásaiból ered, kompenzációs követelmény tárgya (az USA-ban a jogosultsági törvények egész szektorában, beleértve a kiadási oldalt, amelyet mentesítettek a kiadási plafonok alól). A becsléseknek a makrogazdasági ingadozásokból eredő autonóm változásait nem kell ellensúlyozni. Ily módon az adóküszöbök költségvetési fegyelmet visznek a költségvetés bevételi oldalába anélkül, hogy sértenék a költségvetési folyamat automatikus stabilizációját és nyugalmát.

A minisztériumi kiadási plafonokat évenként ki kell igazítani az infláció miatt. Ebből a célból a plafonokat reálértékben kell meghatározni, és évről évre növelni kell őket az általános GDP-deflátorral¹⁷.

A többéves kiadási keretek akár rögzítettek, akár rugalmasak, csak akkor lehetnek hatásosak, ha figyelmet fordítanak a plafonok terjedelmének meghatározására. Ez különösen igaz azokra az EU-országokra, amelyekben a keret arra is szolgál, hogy a költségvetést az EU Stabilitási és Növekedési Egyezmény keretein belül tartsa. Az EU előírja az ESA95 számviteli szabályok alkalmazását. Az EU-országok többsége a költségvetést pénzforgalmi szemléletben hagyja jóvá, gyakran alkalmazva az Általános Pénzügyi Statisztika (General Financial Statistics, GFS86) számviteli szabályait. A gyakorlatban azonban csak kevés különbség van a két rendszer között és ezeket viszonylag egyszerűen figyelembe lehet venni.

A kiadási oldalon az ESA95 és GFS86 közötti fő különbséget a készpénzeltolások, a kamatráfordítások és a hosszú távú szerződések jelentik. A készpénzeltolás (a kifizetések vagy előlegek elhalasztása) mindenképpen kerülendő, és a pénzügyminisztériumnak nem szabad megengednie még akkor sem, ha a kiadási plafonokat készpénzben határozzák meg.¹⁸ A kamatok és (például repülőgépek vagy hajók vásárlásakor kötött) hosszú távú szerződések utáni kiigazítások csak néhány sortételt érintene-

nek és a Parlamentnek külön költségvetési számlán mutathatók be, amennyiben a kormány ragaszkodni kíván a készpénzplafonokhoz. Ez természetesen szükségessé teszi, hogy a kiadási plafonokat olyan módon határozzák meg, hogy a kiigazítások ne veszélyeztessék az ESA95-deficit deficitkorlátját. Figyelembe véve azonban azt, hogy a külön költségvetési kiigazítás milyen zavart okozhat, sok minden szól amellet, hogy a plafonokat először ESA95-fogalmakkal határozzák meg vagy pedig, ami ugyanezt jelenti, a kiadásokat csak a kamatokra és a hosszú távú szerződésekre¹⁹ határozzák meg ESA95-ben, miközben a maradék készpénzben maradhat (mivel e vonatkozásban a GFS86 és az ESA95 fogalmi azonosak). Úgy tűnhet, hogy a plafonok (és a becslések) részben készpénzben, részben az ESA95 alapján való meghatározása nem teljesen következetes, de figyelembe véve, hogy a plafonok és a becslések ESA-részei jellemzően csak a költségvetések kis részét képviselik és a készpénzt jobban megértik mint az ESA95-öt, még így is célszerű lehet ezt az utat követni.

Ha a plafonokat nettó kiadásként határozzák meg, akkor az egyszeri pénzügyi tranzakciókat – amelyek vagy bevételt eredményeznek, vagy a kiadásokat csökkentik állami eszközök elidegenítése révén – a plafonokon kívül kell tartani. Ez érvényes a privatizációs bevételekre, állami vállalatok részvényeinek eladására, földterületek vagy ingatlanok eladására és a pénzügyi lízingre. Az ilyen jellegű egyszeri bevételeket nem szabad kiegyensúlyozni a kiadásokkal, vagy esetükben a plafonok egyszeri csökkentéséhez kell folyamodni (például, ha a vásárlást pénzügyi lízinggel helyettesítik, akkor a tulajdonjog megszerzését el kell halasztani.)

Ami az adóbevételeket illeti, az európai hatóságok általában igen egyszerű intézkedéseket is elfogadnak a készpénz ESA95-becslésekre való alakítására. Például megelégszenek azzal, hogy az áfa-, az eladási és az illetékbevételek készpénzbecsléseit eltolják egy hónappal visszafelé.

Az európai hatóságok a jövedelemadóra, az örökösödési adóra, a társasági adóra és az osztalékadóra vonatkozó készpénzbecsléseket elfogadják ESA95-becslésekként. Ez azt jelenti, hogy ha egy ország adóbevételi küszöbököt kíván alkalmazni, akkor ismét mindkét megközelítés lehetséges: meghatározhatók a küszöbök készpénzben és a kiigazításokról külön költségvetési számlán adnak számot vagy magukat a küszöbököt határozzák meg az ESA95 fogalmaival, vagy pedig, ami ugyanezt jelenti, csak az áfa-, értékesítési és illetékbevételeket határozzák meg ESA95-fogalmakkal, a többit pedig készpénzfogalmakkal (mivel e tekintetben a GFS86 és az ESA95 fogalmak azonosak). Emlékeztetünk arra, hogy a bevételi küszöbök csak a törvény szerinti adóváltozásokat korlátozzák (a makrogazdasági feltételek miatti bevételi hiányokat nem) és hogy a küszöbök részben készpénzfogalmakkal, részben ESA95-fogalmakkal való meghatározása hasznos lehet belföldi célokra (miközben a becsléseket az EU ESA95-becslésekként fogadja el).

HIÁNYOZNAK A KÖLTSÉGVETÉSI FEGYELEM VILÁGOS SZABÁLYAI

Egy többéves kiadási keret akár rugalmas, akár rögzített, csak akkor funkcionálhat hatásosan, ha a költségvetési fegyelem egyértelmű szabályai kapcsolódnak hozzá. Ezek a szabályok előírják, hogy a plafonokat megsértő minden kiesést vagy új kiadási kezdeményezést ellensúlyozni kell. Magyarországon jelenleg hiányoznak a költségvetési fegyelem egyértelmű szabályai.

A költségvetési fegyelem szükségessé teszi a többéves általános keretek fenntartását. Különösen fontos, hogy egy rugalmas keret általános plafonjait (t-től t+n évre) fenntartsák attól kezdődően, hogy a költségvetés kidolgozása során (a t-1 évben) kiigazították vagy megerősítették őket, ameddig kiigazítás vagy

megerősítés céljából felmerülnek a költségvetés következő évi (t) kidolgozása során. A rögzített keret általános plafonjait (amelyeket már az előző évben, $t-1$ év előtt elhatároztak) pedig a költségvetés kidolgozásának kezdetétől ($t-1$ év) annak a költségvetési évnél a végéig kell fenntartani, amelyre azok vonatkoznak. A többéves kiadási keret alapján folyó munka azt jelenti, hogy a költségvetés kidolgozása során az első döntéseket a többéves (általános és) minisztériumi plafonokról kell meghozni, majd a költségvetési és többéves tételsori becslésekről szóló döntéseket kell összehangba hozni a plafonokkal (felülről lefelé történő költségvetés-készítés). A minisztériumi igények szerepet játszhatnak az (általános és) minisztériumi plafonok meghatározásában, de azután, hogy a plafonokat eldöntötték, szigorúan fenn kell tartani őket.

A költségvetési fegyelem szabályaiban pontosan meg kell határozni a kötelező kiadások (a jogosultsági törvények által előírt kiadások) kezelését. Ha a kötelező kiadások bizonyos formáit a plafonok alá sorolják, akkor az általános elv a kiesések ellensúlyozása, illetve a nem tervezett bevételek új kiadási célokra való felhasználása lehet. Javasolandó azonban annak kikötése, hogy a nem tervezett bevételeket csak a kormány vagy a pénzügyminiszter hozzájárulásával használhassák fel új kiadási célokhoz, hogy adott esetben kompenzálni lehessen velük más költségvetési fejezetek kieséseit (ami a minisztériumi plafonok átcsoportosításához vezet az általános plafon alatt).

A költségvetés kidolgozása szakaszában a költségvetési fegyelem szabályait nemcsak a szűkebb értelemben vett büdzsére vonatkozó döntésekre szükséges alkalmazni, hanem a miniszterek vagy a kormány valamennyi költségvetési következménnyel járó döntésére is. Politikai döntések az egész év során születnek, többnyire a költségvetési folyamattól függetlenül. Ez minden OECD-tagországban így van és ezzel nincs semmi baj. Fontos azonban,

hogy e döntések költségvetési következményeinek összegeztethetőnek kell lenniük a költségvetési politikával. Ebből a célból lényeges, hogy minden költségvetési következménnyel járó politikai javaslatot az év bármely részében be kell terjeszteni a kormányhoz olyan, lehetőleg standardformájú tájékoztatás kíséretében, amely leírja, hogy a javaslat költségvetési következményeit hogyan egyeztetik össze a többéves minisztériumi kiadási plafonokkal akár a plafon alatti átcsoportosítással, akár a nem tervezett bevételek plafon alatti felhasználásával. Ezen kívül lényeges, hogy a kormány jóváhagyását nem igénylő, de költségvetési következményekkel járó minisztériumi politikai döntésekre még megvalósításuk előtt felhívják a pénzügyminiszter figyelmét, mellékelve a minisztériumi kiadási plafonnal való egyeztetésről szóló információkat.

A költségvetési fegyelem szabályait a költségvetés végrehajtásának szakaszában is alkalmazni kell. A minisztériumoknak vagy a kormánynak a költségvetési becsléseket érintő politikai döntéseit a végrehajtás évében a minisztériumi plafonnal való egyeztetésről szóló információknak kell kísérniük, hasonlóképpen, mint a költségvetés kidolgozása során. Ez a követelmény nem a pénzügyminisztérium és a kincstár kiadásokkal kapcsolatos rendes ellenőrzéseinek megkettőzése a költségvetés végrehajtása során, amint azt a költségvetési rendszerről szóló törvény szabályozza. Tulajdonképpen Magyarországon az államháztartási törvény nagyobb teret ad a túlköltekezésnek, mint amit a költségvetési fegyelemre vonatkozó szabályok megengedhetnének. A költségvetési fegyelem szabályainak szerepe a költségvetés végrehajtása során nem a büdzsé megmeregítése vagy a rugalmasság akadályozása, hanem a kompenzációs követelmények pontosabb meghatározása. Valóban, amilyen mértékben hatásosabbá válnak a költségvetési fegyelem szabályai, úgy lazíthatók némileg az államháztartási törvény jogi előírásai. Ez nagyobb, nem pedig

kisebb rugalmasságot eredményezne a végrehajtás évében.

A politikai döntések költségvetési következményeiről szóló információk a költségvetés kidolgozása és végrehajtása során lehetővé teszik a pénzügyminiszter számára, hogy a költségvetési ciklus során folyamatosan aktualizálja a költségvetést és a többéves becsléseket. Ily módon a politikai döntéshozatali folyamat jobban összekapcsolódik a költségvetési folyamattal, és az éves költségvetés-kidolgozási döntések valóban a költségvetésnek arra a kis részére koncentrálnak, amelyben az ellentételezéseket meg kell vizsgálni. Ez jellemzően a költségvetés csak igen kis részét érinti.

Ha Magyarország úgy döntene, hogy többéves kiadási keret felé vesz irányt, akkor javasolható, hogy a költségvetési fegyelem szabályait a kormány világosan határozza meg és egyértelműen erősítse meg magával a kerettel kapcsolatban. Javasolt az is, hogy a költségvetési fegyelem szabályait tegyék közzé, széles körben ismertessék meg és hozzák az Országgyűlés tudomására.

A költségvetési fegyelem az Országgyűlés számára is fontos. Egyes országok parlamenti jei olyan általános hatású rendelkezéseket bocsátottak ki, amelyek szükségessé teszik minden költségvetési vagy egyéb, költségvetési következményekkel járó módosítás kompenzálását. Ha, illetve addig, amíg az ilyen törvényhozási kompenzációs követelmények hiányoznak, javasoljuk, hogy a minisztereket tegyék felelőssé a tárcájukhoz tartozó törvényjavaslatok Országgyűlés általi módosításából eredő költségvetési következmények kompenzációjáért.

A költségvetési fegyelem szabályai csak akkor lehetnek hatásosak, ha a pénzügyminiszter és a miniszterelnök szigorúan fenntartja és végrehajtatja azokat. Magyarország esetében a legtermészetesebb feladatmegosztás az lehet, hogy a pénzügyminiszter legyen felelős a szabályok megfogalmazásáért, valamint a költség-

vetési és sortételek többéves becsléseinek folyamatos aktualizálásáért a szabályokkal összhangban. Olyan nemteljesítési esetekben, amelyek nem oldhatók meg a minisztériumok közötti kétoldalú kapcsolatok szintjén, a pénzügyminiszternek kapcsolatba kell lépnie kollégájával vagy végső esetben az ügyet a miniszterelnök elé kell vinni. Végső soron a költségvetési fegyelem szabályai és ebből adódóan a többéves kiadási keretek csak akkor lehetnek hatásosak, ha a miniszterelnök elkötelezi magát mellettük.

AZ ELŐREJELZÉSEK ÉS EREDMÉNYEK ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK HIÁNYA

Az év elején a Pénzügyminisztérium makrogazdasági előrejelzéseket és adóbevételi becsléseket készít hároméves időszakra. Nincsenek olyan konkrét eljárások, amelyekben külső partnereket kellene bevonni. Konzultációkra eseti alapon kerül sor, a gyakorlatban azonban az előrejelzések publikálása lehetővé teszi a különböző külső intézmények/szakértők általi véleményezést. A minisztérium az előrejelzéseit összehasonlítja a belföldi és nemzetközi bankok előrejelzéseivel, továbbá konzultál a Magyar Nemzeti Bankkal. Az előrejelzéseket nyegyedévenként, valamint akkor aktualizálják, ha a feltételekben jelentős változások történnek. Ily módon akkor történnek módosítások, amikor a nemzeti számlákat véglegesítik, amikor az ágazati minisztériumok részletesebb előfeltételezéseket nyújtanak be a jogosultsági programokról, valamint amikor jelentős eljárási változások történnek. A Pénzügyminisztérium gazdasági modellt használ, de sok más volt kommunista országhoz hasonlóan, Magyarországon is hiányoznak azok a hosszú távú és stabil idősorok, amelyekre az alapvető kapcsolatok becslését alapozni lehet.

A Nemzeti Bank több éve ugyancsak közzéteszi a következő évre szóló előrejelzéseit és az

általános központi költségvetés hatásait. A kormány előrejelzéseitől való eltérésekre részben magyarázatot ad az a tény, hogy a kormányzati kiadások kiszámításának részletes előfeltételezéseit a Pénzügyminisztérium nem publikálja, ami a kívülállók számára megnehezíti a döntő tényezők és a kérdéses előfeltételezések meghatározását. Például olyan új kezdeményezések, mint az adóbeszedés javításának következményeire vonatkozó részletes előfeltételezéseket nem publikálják. Az átláthatóság javítását célzó törekvés hozzájárulna az előrejelzésekről szóló érdemleges nyilvános vitához. Az előrejelzések minősége javulhatna további érzékenységi elemzések, valamint a bizonytalansági határokkal kapcsolatos átláthatóság nyomán is.

Az elmúlt években Magyarországon általában véve meglehetősen súlyos előrejelzési hibák történtek. Ezek többnyire a költségvetés bevételi oldalán következtek be és jelentős mértékben hozzájárultak a hiánycél túllépéséhez. Az előfeltételezésekkel és módszertanokkal kapcsolatos átláthatóság javításának elsőrendű prioritásnak kell lennie ebben a vonatkozásban, mivel az előrejelzési módszerek csak akkor fejlődhetnek, ha ezeket nyilvánosan és nyíltan megvitatják. Egy másik elsőrendű prioritásnak kell lennie, hogy különálló előrejelzéseket hozzanak nyilvánosságra a különböző adózási kiadásokról. Összességében az általános adózási kiadási előrejelzések különálló módszertanokat igényelnek, mivel meghatározó tényezők eltérnek az adóbevételek általános meghatározó tényezőitől.

A gazdasági előrejelzés-készítés és a nyilvános vita erősítése érdekében hasznos lehet egy független szervezet létrehozása e célból, amint ez Szlovénia, Svédország, Hollandia és az Egyesült Államok esetében megvalósult, Kanada és más OECD-tagországok pedig vizsgálják ennek lehetőségeit. Annak ellenére, hogy a kormány finanszírozza őket, ezek a szervezetek általában ellen tudnak állni a politikai nyo-

másnak. Erős tudományos környezetben működnek és felkeltik a közérdeklődést a kérdési iránt. Másik lehetőségként standardeljárás dolgozható ki a külső partnerekkel és a magángazdasághoz tartozó intézményekkel folytatandó konzultációra. Mindkét alternatívát az előfeltételezések és a módszertanok részletesebb feltárásának kell kísérnie.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) nyilvánosságra hozza saját elemzését a makrogazdasági előfeltételezésekről és előrejelzésekről és bírálja a konkrét kiadási előrejelzéseket, ha ezeket nem itéli reálisnak. Az ÁSZ azonban nem számít ki alternatív makrogazdasági előrejelzéseket. Az ÁSZ és a Pénzügyminisztérium között folyamatos vita folyik ezekről a kérdésekről a költségvetés Országgyűlés elé terjesztését megelőző időszakban.

Magyarországon a költségvetés ugyanolyan erősen és részletesen inputközpontú, mint sok más országban. Folyamatban van az állami költségvetés olyan új keretének tervezése, amely erősebben outputorientált, és amely jobban lehetővé teszi a teljesítményinformációk felhasználását. Megjegyzendő, hogy az OECD-tagországok többsége pragmatikus és fokozatos módon használja fel az outputinformációkat. Az outputorientált számlaátcsoportosítás az első lépés, amely nem teszi szükségessé valamennyi inputellenőrzés megszüntetését. Az átcsoportosításoknak a sortételek számának jelentős csökkentéséhez kell vezetniük. A költségvetési jogcímek száma jelenleg Magyarország már 2100, és a sortételek száma ennek többszöröse lehet. Az outputorientált átsorolás a sortételek számát fejezetenként 30 alá csökkentheti.²⁰ Az outputorientált számlaátsorolás előnyös a stratégiai tervezés, valamint a minisztériumon és az egész kormányon belüli eredményekre való koncentráció szempontjából, de nem igényli szükségszerűen a teljesítmények mérését. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a teljesítményinformációk iránti politikai érdeklődés mérsékelt ütemben emelkedik.

KÖVETKEZTETÉSEK

A nemzetközi legjobb gyakorlat fényében a magyar költségvetés-készítési folyamatnak néhány olyan jellemzője van, amelyek különösen sebezhetővé teszik a túlköltekezésre és a bevételkiesésekre. Ezek a jellemzők a következők:

- az aktuális (nem ciklikusan igazított) deficitre való összpontosítás,
- a költségvetési évre való összpontosítás és
- a költségvetési fegyelem világos szabályainak hiánya.

Az ebből származó problémákat bonyolítja az előrejelzésekkel és az eredményekkel kapcsolatos átláthatóság hiánya.

Az aktuális deficitre való összpontosítás akadályozza a rendes döntéshozatali folyamatot és az automatikus stabilizációt. A deficit középtávú csökkentéséhez nem szükséges, hogy a rövid távú makrogazdasági ingadozások költségvetési kiigazításokhoz vezessenek. Másik megoldás a ciklikusan igazított deficit alkalmazása vagy kizárólag a költségvetés kiadási oldalának ellenőrzése. A kiadási oldalra való koncentráció átláthatóbb és kevésbé manipulálható. Azokban az OECD-tagországokban, amelyek a kiadási oldalt ellenőrzik, többféle megközelítés létezik arra, hogy a kötelező (jogosultsági törvényeken alapuló) kiadásokat egészben vagy részben a kiadási plafonok alatt foglalják össze. Világos azonban, hogy a kötelező kiadások csak akkor foglalhatók össze a plafonok alatt, ha a költségvetés-készítés középtávra, nem pedig a soron következő költségvetésre szól.

A költségvetési évre való összpontosítás azt jelenti, hogy a költségvetés kidolgozása során a fegyelem elterelődik a későbbi évekre kiható strukturális politikai intézkedésekről. Bár Magyarország igyekszik betartani az európai konvergenciaprogramban meghatározott többéves deficitcsökkentő pályát, a középtávú megközelítés elvész, ha a költségvetés kidolgozása nem a többéves sortételekre vonatkozó becslésekre koncentrál a következő költségvetés tételeire

vonatkozó becslések helyett. Az OECD-tagországok állami kiadási programjai olyan méreteket öltöttek és olyan bonyolultak lettek, hogy gyakran nehéz olyan politikai változtatásokat végrehajtani a folyó évben, amelyek jelentősen befolyásolják a következő évi költségvetést. A költségvetés kidolgozásának ezért teljes mértékben a többéves becslésekre kell koncentrálnia, nem pedig a soron következő költségvetésre. Azokban az országokban, amelyek többéves kiadási keretet alkalmaznak, a költségvetés kidolgozásának központi feladata a többéves sortételekre vonatkozó becsléseknek és a kiadási keretek többéves plafonjainak összehangolása. A következő évi költségvetésre koncentráló költségvetés-készítés szükségszerűen olyan kiadási tervekhez vezet, amelyek túlságosan nagyszabásúak (jelentős következményekkel járnak a költségvetési év után) és olyan megtakarítási intézkedésekhez, amelyek túl egyszerűek (csak a következő évi költségvetési évet érintik), hiánypótló intézkedésekhez, mint például pénzkorlátozásokhoz, a „fűnyíró elv” és számviteli trükkök alkalmazásához. A költségvetés kidolgozásának középtávú orientáltsága tovább erősíthető a nem adójellegű bevételeknek a többéves kiadási plafonok alá vonásával, valamint adóbevételi küszöbök alkalmazásával.

A költségvetési fegyelem szabályai előírják, hogy minden bevételkiesést vagy olyan új kiadási kezdeményezést, amely megsérti a kiadási plafonokat vagy a bevételi küszöböt, kompenzálni kell. A költségvetési fegyelem szabályaiban pontosan meg kell határozni a kötelező kiadások (a jogosultsági törvények által előírt kiadások) kezelését. Ha a kötelező kiadások bizonyos formáit a plafonok alá sorolják, akkor az általános elv a kiesések ellensúlyozása, illetve a nem tervezett bevételek új kiadási célokra való felhasználása lehet. A költségvetés kidolgozásának szakaszában a költségvetési fegyelmi szabályoknak nemcsak a szigorú értelemben vett költségvetési döntésekre kell

vonatkozniuk, hanem a miniszterek vagy a kormány valamennyi költségvetési következménnyel járó döntésére is, függetlenül attól, hogy ezeket mikor hozták. A költségvetési fegyelmi szabályoknak vonatkozniuk kell még a költségvetés végrehajtására is. Ha Magyarország úgy döntene, hogy a többéves kiadási keret irányába indul el, akkor ajánlatos a költségvetési fegyelem szabályait világosan meghatározni és a kormánynak kifejezetten megerősítenie magával a kerettel kapcsolatban. Továbbá javasoljuk, hogy a költségvetési fegyelem szabályait tegyék közzé és széles körben tegyék ismertté, valamint ajánlják az Országgyűlés figyelmébe.

Az elmúlt években Magyarországon általában véve meglehetősen súlyos előrejelzési hibák történtek. Ezek többnyire a költségvetés bevételi oldalán következtek be és jelentős mértékben hozzájárultak a hiánycél túllépéséhez. Az előfeltételezésekkel és módszertanok-

kal kapcsolatos átláthatóság javításának elsőrendű prioritásnak kell lennie ebben a vonatkozásban, mivel az előrejelzési módszerek csak akkor fejlődhetnek, ha ezeket nyilvánosan és nyíltan megvitatják. Egy másik elsőrendű prioritásnak kell lennie, hogy különálló előrejelzéseket hozzanak nyilvánosságra a különböző adózási kiadásokról. Összességében az adózási kiadásokra vonatkozó előrejelzések külön módszereket igényelnek, mivel meghatározó tényezőik általában eltérnek az adóbevételeket meghatározó tényezőktől.

A magyar költségvetés ugyanolyan erősen és részletesen inputközpontú, mint más országoké. Terveket dolgoznak ki az állami költségvetés új keretére, amely erősebben outputorientált. Az outputorientált számlaátcsoportosítás lehetne az első lépés, amely még nem teszi szükségessé valamennyi inputellenőrzés megszüntetését. Az outputorientált átsorolás a sortételek számát fejezetenként 30 alá csökkentheti.

JEGYZETEK

¹ A FISIM-felosztás kizárásával. A Központi Statisztikai Hivatal 2005 októberében hozta első alkalommal nyilvánosságra a pénzközvetítői szolgáltatások közvetett módon mért díjának (FISIM) szektorális felosztását tartalmazó módosított nemzeti számlák adatait. Ez a változtatás a bankoknak és más pénzügyi közvetítőknél az egyes szektorok által kifizetett kamatok megoszlását tartalmazza „tisztá” kamatra és a pénzügyi közvetítés bennfoglalt árára vonatkozóan. Ettől kezdve az utóbbit szolgáltatások igénybevételeként tartják nyilván. Ez összhangban van az új ESA számviteli irányelvekkel. Ennek eredményeként a GDP-adatsort kismértékben felfelé módosították, hasonlóan más országokhoz. 2004-re a GDP reálnövekedését 4,2 százalékról 4,6 százalékra módosították. 2005-től 2008-ig a FISIM ágazati felosztása várhatóan évi 0,1–0,2 százalékponttal fogja növelni a reálnövekedési rátákat. Ez a táblázat a 2005. decemberi EU-adatokat mutatja, amelyek még nem tartalmazzák a Magyarországra vonatkozó FISIM-felosztást.

² 2002 választási év volt. Az IMF kutatása megállapította, hogy a deficit erőteljes növekedése az 1990-es

évek elejétől jellemző a választási évekre, az előző 1994-es és 1998-as választási években több mint 10 százalékos, illetve több mint 7 százalékos csúcsokkal, részben egyszeri intézkedések, adósságvállalások stb. következtében (IMF 2005).

³ Az adócsomag a következőket tartalmazta: adómentes fedezet a fejlesztésekre és gyorsított amortizáció, az egészségügyi hozzájárulás csökkentése, egyszerűsített vállalkozási adó a kisvállalkozások számára, adómentes küszöb az egyéni vállalkozóknak, adómentesség a minimálbér összegéig, az adósávok felemelése, a felnőttoktatás, a számítástechnikai berendezések és az internetkapcsolat adókedvezménye, a magánnyugdíjalapok tagdíjának növelése, a biztosítási adókedvezmény felemelése, a tőzsdei adókötelezettség eltörlése, a jóváhagyott dolgozói részvényprogramban résztvevők kedvezményes adóztatása.

⁴ Valamennyi nulla adókulcsos áru és szolgáltatás áfáját 5 százalékra növelték, a 12 százalékos kulcs 15 százalékra emelkedett, a könyvek áfakulcsa 5 százalékra csökkent.

- ⁵ A 20 százalékos, 30 százalékos, 40 százalékos szja-kulcsokat 18 százalékra, 26 százalékra, illetve 38 százalékra csökkentették, a sávhatárokat pedig a lakossági jövedelmek emelkedésénél nagyobb mértékben növelték.
- ⁶ A munkavállalói egészségügyi hozzájárulást egy százalékponttal felemelték, a munkavállalói nyugdíjjárulék adókedvezményét eltörölték, a jelzálogfizetések adókedvezményét csökkentették, a beruházási adókedvezményt eltörölték.
- ⁷ Jelentős különbség áll fenn a 2004. évi költségvetés ESA95 és GFS86 hiánya között az importtermékek áfabezédesi módszerének megváltozása következtében. 2004 májusától a VPOP korábbi, esetenkénti kivétési módszert alkalmazó módszerét felváltotta az APEH által kezelt havonkénti önbevallási és fizetési rendszer. E rendszer következtében másfél hónappal későbbre tolódott a pénzbeszedés, ami 220 milliárd forintra becsült bevételcsökkenést okozott. Az ESA95-rendszert ezt a bevételcsökkenést nem regisztrálta.
- ⁸ A pénzintézeti nyereségek átmeneti pótdadója, a telefonszolgáltatások vásárlására vonatkozó áfával kapcsolatos intézkedés, a gépkocsik regisztrációs adójának növelése, a lakossági adókedvezmények felső határának bevezetése.
- ⁹ Lásd 13. lábjegyzet. Bár az ESA95 alapján az áfafizetések készpénzmódosítását nem tartják nyilván, feltételezték, hogy az intézkedés a „szigorúbb adóbevallási fegyelem” következtében ennek ellenére javítaná az ESA95-hiányt.
- ¹⁰ Lásd a fiskális szabály Kopits és Symanski (1998) által javasolt meghatározását, amely megállapítja, hogy a fiskális szabály „a költségvetési politika állandó korlátja, amelyet a pénzügyi teljesítmény összefoglaló mutatójaként fejeznek ki”.
- ¹¹ A deficitnek az adóbevételekből (és a jogosultsági programokból) eredő ingadozásainak lehetővé tétele aciklikussá, nem pedig anticiklikussá teszi a költségvetést. Az anticiklikus (keynesi) költségvetési politikára irányuló kísérleteket az OECD-tagországok általában az 1980-as évek óta feladták.
- ¹² Anderson, Minarik (2006)
- ¹³ Például a következőkben: OECD (2002); IMF (2004); OECD (2005a)
- ¹⁴ Svédország az összesített plafon alatti tartalékkal rendelkezik, amelyet új fejlemények esetén használnak fel. Ez a tartalék használható fel a minisztériumok közötti átcsoportosítás helyett.
- ¹⁵ Az adókiadásokat a költségvetési tisztviselők gyakran a nemkívánatos „hátsó” kiadások egy formájának tekintik. Az OECD Költségvetési Főosztály vezetője Munkacsoportjának 2004. évi jelentése azt írja, hogy az adókiadás esetenként preferálandóbb a támogatásnál. Az adókiadások saját jogú politikai eszközöknek tekintendők, amelyekre a költségvetési fegyelem szabályait kell alkalmazni eltörlésük megkísérlése helyett (Kraan, 2004).
- ¹⁶ A hatályos jogszabályi adópolitika az aktuális adótörvény, valamint az elhatározott, de még végre nem hajtott adótörvény-változások.
- ¹⁷ A GDP-deflátorral való inflálás a programszektorok közötti bizonyos automatikus újraelosztáshoz vezet, mivel az ár- és bérdeflátorok programszektoronként különböznek. Ennek alternatív módja lenne a plafonok évenkénti inflálása sektorspecifikus deflátorokkal. Ezeket a deflátorokat azonban bizonyos mértékben befolyásolhatja a politika és kedvezőtlenül érintené a bérek és a vásárlási árak visszafogására irányuló ösztönzés. Ebből az okból Hollandia azt a módszert alkalmazza, hogy a plafonokat azokkal a várható sektorspecifikus deflátorokkal inflálja, amelyek létrehozásuk pillanatában érvényesek, visszadeflálja őket a reálértékű plafonokra, majd újból inflálja őket évről évre a GDP-deflátorral. Ez az eljárás az évenkénti automatikus újraelosztást a várható és a reálprogramdeflátorok közötti különbségre korlátozza, amely elhanyagolható.
- ¹⁸ Egy magyarországi példa a közalkalmazottak 13. havi fizetésének januári kifizetésének kezelése volt, amelyet az egyik évben decemberhez, a következő évben januárhoz kapcsolnak, úgyhogy a közbelső évben nem volt 13. havi fizetés.
- ¹⁹ Az ESA95 értelmében a hosszú lejáratú szerződések alapján a kifizetéseket a tranzakció időpontjában kell elkönyvelni, amely a leszállítás ideje (nem a szerződésé). A legtöbb hosszú lejáratú szerződésben a kifizetésnek ugyancsak a leszállításkor kell megkezdődnie, úgyhogy még a hosszú lejáratú szerződésekben sincs jelentős különbség a GFS86 és az ESA95 között.
- ²⁰ Hollandiában egy jelentős output-orientált átsorolási intézkedés a fejezetenkénti tételek számát 30 alá csökkentette.

IRODALOM

- ANDERSON, B.B.,–MINARIK, J.J. (2006): Design Choices for Fiscal Policy Rules (A költségvetéspolitikai szabályok tervezési lehetőségei,) GOV/PGC/SBO(2006)4, készült a költségvetési főtisztviselők 27. konferenciájára, *Sydney, Ausztrália, 2006, június 5–6., OECD, Párizs*
- KOPITS, G.–SYMANSKY, S. (1998): Fiscal Policy Rules (Költségvetés-politikai szabályok), IMF 162. számú alkalmi tanulmány, *Nemzetközi Valutaalap, Washington, D.C.*
- KRAAN, D. (2004): Off-budget and Tax Expenditures (Költségvetési és adózási kiadások), 4. szám, *OECD, Párizs*
- A Magyar Köztársaság kormánya (2005): Magyarország aktualizált konvergenciaprogramja 2005–2008, *A Magyar Köztársaság Kormánya, Magyarország, Budapest*
- Európai Bizottság (2006): Magyarország Konvergenciaprogramjának 2005. decemberi aktualizálása (2005–2008) – értékelés, *Európai Bizottság, Brüsszel*
- IMF (2004): Hungary: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module – Update (Magyarország: jelentés a standardok és jogszabályok betartásáról – költségvetési átláthatósági modul – aktualizálás), *IMF-országjelentés, 04/148 sz., Nemzetközi Valutaalap, Washington, D.C.*
- IMF (2005): Staff report for the 2005 article IV consultation (Belső jelentés a 2005. évi IV. cikk konzultációról), *IMF-országjelentés, 05/213 sz., Nemzetközi Valutaalap, Washington, D.C.*
- OECD (2002): OECD Economic Surveys: Hungary 2002 (OECD gazdasági tanulmányok: Magyarország 2002), 2004/10 szám, *OECD, Párizs*
- OECD (2004): OECD Economic Surveys: Hungary 2004 (OECD gazdasági tanulmányok: Magyarország 2004), 2004/2 szám, *OECD, Párizs*
- OECD (2005a): OECD Economic Surveys: Hungary 2005 (OECD gazdasági tanulmányok: Magyarország 2005), 2005/14 szám, *OECD, Párizs*
- OECD (2005b): Modernising Government – The Way Forward (A kormányzat korszerűsítése – az előre vezető út), *OECD, Párizs*

Báger Gusztáv

Programalapú költségvetés

*Jellemző vonások,
gyakorlati tapasztalatok*

A ma Magyarországon is használt, inkrementális szemléletű, a kiadásokat döntően az adminisztratív csoportosítást követő, fejezetekre bontott költségvetési rendszer alkalmas a kiadások részletes tervezésére és megvalósulásuk tételes kontrolljára, de alkalmatlan annak számbavételére, hogy milyen és mennyi termék, illetve szolgáltatás állt is elő a kiadások hatására és mekkora abszolút és relatív költségek árán. Az Állami Számvevőszék jelentéseiben számtalanszor szorgalmazta a korszerű költségvetési technikák alkalmazását a magyar államháztartásban. E technikák egyike az úgynevezett programalapú költségvetés (program budgeting). E cikk fő feladatának – a rendelkezésre álló nemzetközi tapasztalatok, a felsorakoztatott esettanulmányok alapján – éppen azt tekinti, hogy elősegítse a programalapú költségvetési tervezési módszer hazai átfogó alkalmazását. Nem kerülhetjük meg viszont néhány összefüggés elvi, elméleti bemutatását sem.

ELMÉLETI HÁTTÉR

Egyre elterjedtebb az az igény, hogy az állam – amennyire lehet – hagyjon fel a jóléti vegyes gazdaságokra jellemző, nagy mértékű aktív gazdasági szerepvállalással és térjen vissza eredeti funkcióihoz, már csak azért is, mert sok országban a redisztribúciós funkció elsődleges-

sége és az állam gazdasági vállalkozásainak elterjedté válása sok esetben a hagyományos funkciók (az úgynevezett magfunkciók) ellátásának rovására ment, illetve megy. Éppen ezért egyre inkább előtérbe kerül az állam allokációs funkciója. Az állam ezen funkciója az erőforrások allokációjába a piactól eltérő módszerrel avatkozik be abból a célból, hogy a piacnál hatékonyabban állítsanak elő kollektív javakat.

Az allokációs funkció tehát a piaci veszteségeket hivatott elhárítani, ezért nemcsak a fejlett, hanem a felzárkózó (emerging) és a fejlődő országok esetében is egyre fontosabb. *Tanzi*¹ szerint a kevésbé fejlett társadalmakban a gazdasági egyenlőtlenségeket az uralkodó társadalmi normák és a reálvagyon birtoklása határozzák meg, ellentétben a modern fejlett társadalmakkal, ahol a humántőke játssza a főszerepet, és ahol a jövedelem fő forrása nem a vagyon, hanem a munka. Ebből adódóan a kevésbé fejlett országokban is a kollektív javak, illetve kvázi kollektív javak előállítására (első helyen az oktatásra), azaz az állam allokációs funkciójára kell helyezni a hangsúlyt. Világosan látni kell, hogy a kollektív javak fogalma (amely a tiszta kollektív javakon túl más jószágcsoportokat is magában foglal, így a díjfizető javakat, a közös készletű és a meritórikus javakat is²) térben és időben változó kört fog át. A túlzott állami beavatkozás ellen szól még ezen orszá-

gok esetében, hogy a kisebb egy főre jutó nemzeti jövedelem miatt jóval kisebbek az adóbevételek, ezért egy kiterjedt államszervezet eleve kisebb hatékonysággal tudná ellátni feladatát.

A módszer elméleti háttérét vizsgálva a programalapú költségvetés elnevezésű tervezési és beszámolási technika és intézményfinanszírozási gyakorlat az állam allokációs funkciójának el látására alakult ki, amely mögött alapvetően két mikroökonómiai felismerés áll: az egyik, hogy az állami intézmények is javakat (kollektív javakat) állítanak elő, tehát működtetésüket erre összpontosítva kell kialakítani. A másik annak belátása, hogy az állami intézmények nem megfelelő hatékonyságának hátterében többnyire a megbízó-ügynök típusú viszonyrendszer áll. Ebből következően a programalapú költségvetés egyrészt az előállítandó kollektív javak és/vagy a hozzájuk kapcsolódó feladatok, outputok meghatározását veszi kiindulópontnak, másrészt megpróbál olyan felelősségi rendszert kialakítani, ami képes csökkenteni a megbízó-ügynök jelenségből fakadó rossz hatékonyságot.

ELVEK

A programalapú költségvetés egy teljesítmény- (output-) alapú költségvetés-tervezési, -végrehajtási és -ellenőrzési rendszer, illetve folyamat, amely a költségvetési szervezet finanszírozását közvetlenül összekapcsolja a szervezet által elért eredményekkel, az előállított termékekkel, szolgáltatásokkal.³ Ebben a rendszerben egy szervezet büdzséigénye nemcsak a kapni szándékozott forrásokat foglalja magában, hanem azokat a termékeket (output) és eredményeket (outcome) is, amelyeket éppen az odaallokált forrás eredményeként várnak el. A döntéshozó az eredményekre és az outputokra vonatkozó teljesítménycélokat jelöl ki, s ezek előállítási költségvetésének ismeretében állapítja meg a feladatra szánt összeg nagyságát és juttatja ezt a végrehajtásra kiválasztott szervnek, ami akár

olyan formában is történhet, hogy a döntéshozó az előállított outputokat, illetve eredményeket (outcome) a szervezettől (vagy esetleg másvalakitől) megvásárolja.

A finanszírozás tehát teljesítményhez kötődik, a megrendelő, jelen esetben a kormányzat, teljesítménycélokat jelöl ki, s az ehhez szükséges költségek ismeretében dönt a finanszírozás mértékéről. Ezzel ellentétben a hagyományos költségvetési rendszer csak a tervezésre és a megvalósult kiadások vizsgálatára alkalmas. Az 1. ábra mutatja a két tervezési logika különbségét.

A korszerű programalapú költségvetési technika három szakaszát kell (lehet) megkülönböztetni.

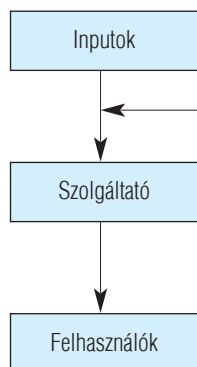
1 Tervezési szakasz (planning): átfogó, stratégiai, hosszú távú célokat kell meghatározni. A társadalompolitikai célokat részletesen ki kell dolgozni, illetve számszerűsíteni, mert önmagukban a programalapú költségvetés számára nem értelmezhetők (például: „javítani kell az egészségügy színvonalát!” helyett „csökkentjük a halálozások számát vagy a betegálmányban töltött napok számát!”). Azt is meg kell határozni, hogy az egyes célok mely társadalmi csoportokra terjednek ki, illetve milyen alternatívákkal érhetők el. Röviden: mit és hogyan akar a kormány elérni?

2 Programozási szakasz (programming): a tervezési szakasz céljait programokba szükséges sorolni, amelyekről aztán az illetékes döntéshozatali szerv határoz. Lehetőleg a legoptimálisabbat kell kiválasztani, amelyre a költség-haszon elemzés a legalkalmasabb. A programkategoriókat (tág prioritásokat) általában a kormány választja ki, míg a prioritásokat az egyes szakminisztériumok optimalizálhatják. A jó döntéshez megfelelő információs rendszer szükséges. Sok helyen ennek hiányában voltak kénytelenek feladni a PPBS-módszert.

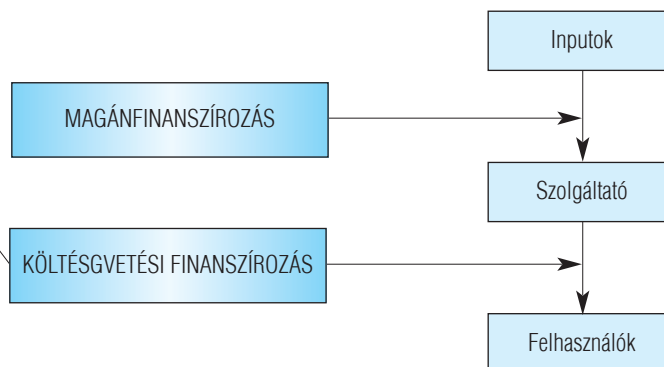
3 Budgeting szakasz: a programok előirányzatait éves meghatározásban lebontják a szervezeti egységekre a programokhoz tartozó felelősséggel együtt. Ez tulajdonképpen a legnehezebb

A HAGYOMÁNYOS ÉS PROGRAMALAPÚ KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZEREK LEVEZETÉSI LOGIKÁJA

Hagyományos megközelítés



Outputalapú megközelítés



feladat, hiszen ekkor többéves programok alapján kell az adott költségvetési évre a konkrét teendőket meghatározni. E fázisban gondot okozhat, ha egy-egy programnak több felelőse van, ha a programfelelősök a szervezeti struktúra mellett egy másik felelősségi szervezetet alkotnak. A kettő így ellentétbe kerülhet, információs zavarok keletkezhetnek, szervezeti érdekek ütközhetnek. Ennek kiküszöbölésére a két felelősségi rendszert igyekeznek egységesíteni.

A programalapú költségvetési formát a költségvetés-menedzselés szélesebb körű modelljébe kell integrálni, azaz a kormányzati szolgáltatásokat sokkal eredményorientáltabb módon kell újradefiniálni. Ennek – néhány fejlett ország úttörő tapasztalatai alapján – a leghatékonyabb módja a közszférán belüli felelősségi (elszámoltathatósági) viszonyok alapos figyelembevétele, érvényesítése:

- a teljesítményt magát, annak tartalmát, mennyiségi, minőségi ismérveit, a szolgáltatásnyújtás feltételeit oly módon kell meghatározni, hogy azt a költségvetést menedzselő szervezeti vezetők alkalmazni tudják;
- a költségvetési szerveknek az inputok szigorú szabályozása helyett nagyobb menedzseri autonómiát és szabadságot kell kap-

niuk, hogy meghatározhassák, miként lehet a leghatékonyabban elérni a kitűzött eredményeket;

- meg kell változtatni a szervezeti vezetőket ösztönző és szankcionáló rendszert.

Sok országnál a régiről az új, top-down szemlélet felé történő reorientációnak igen mélyreható következményei voltak, az előállítandó kollektív javak és kormányzati tevékenységek pontos meghatározása ugyanis sok esetben a közszféra jelentős csökkenésével, illetve bizonyos alapvető államháztartási reformokkal is járt. A következmények között szerepelt a kormányzat és a magánszektor közötti viszony átstrukturálódása is, ami többek között azt is jelentette, hogy a kormányzatnak jelentősen csökkent a szerepe bizonyos magánszektorbeli tevékenységek szabályozásában.

Ráadásul a kormányzat egyre inkább a magánszférából kölcsönzött technikákat szolgáltatásainak tervezésére és létrehozására. Ezen technikák egyike a stratégiai tervezés, amely nem azonos a hagyományos, állami fejlesztési terv készítési módszerével. A stratégiai tervezés következetes példája az Új-Zéland által alkalmazott megoldás, miszerint az egy fentről lefelé elvégzendő, három fázisú folyamat.

1 Először meg kell határozni az állami tevékenység fenntartható szintjét. A fenntarthatóság hosszú távon (is) értendő, de legalább középtávú keretekben gondolkodva kell végrehajtani a stratégiai tervezést.

2 Majd ezen belül meg kell határozni a legfontosabb ellátandó feladatokat (stratégiai eredmények területei – strategic result areas). A hosszú távú fenntarthatóság követelményét is szem előtt tartva e stratégiai fontosságú területek főképp a kollektív javak (oktatás és továbbképzés, honvédelem stb.) előállítására fókuszálnak.

3 A tervezés harmadik fázisában ezeket az alapvető tevékenységeket kell végrehajtási (akció-) tervre lefordítani mégpedig minden szervezeti egység számára.

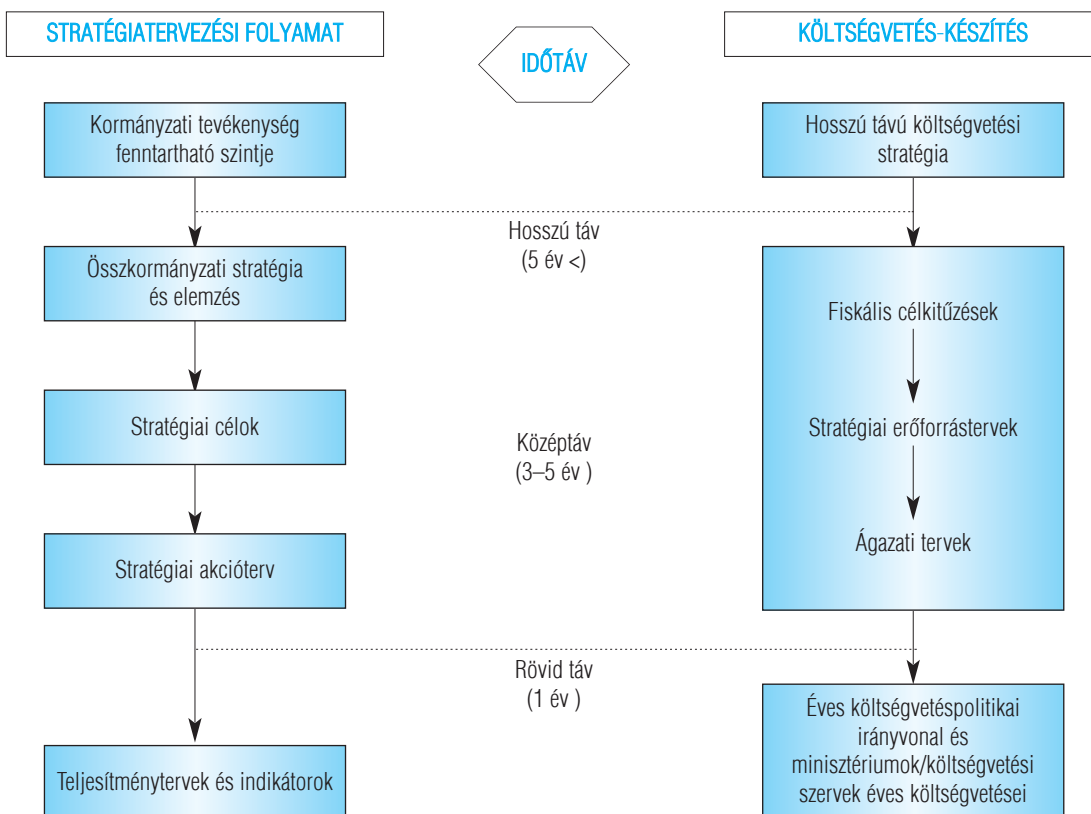
A 2. ábra szemlélteti a stratégiai tervezés és a top-down költségvetés-készítés közötti kapcsolatot.

NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

A teljesítményorientált költségvetési technikák úttörői a tengeren túli angolszász országok voltak, de idővel az európai gyakorlatba is bekerültek. Anélkül, hogy itt teljes körűen bemutatnák ezt a folyamatot, amelyet előre- és visszalépések jellemeztek, először részletesen az új-zélandi, tömörebben a spanyol és francia államháztartási reformok főbb jellemző vonásait tekintjük át, illetve néhány általánosítható tapasztalatot összegzünk, majd kissé bővebben ismertetjük a szlovák tapasztalatokat.

2. ábra

A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS A TOP-DOWN KÖLTSÉGVETÉS-KÉSZÍTÉS KAPCSOLATA



Az új-zélandi államháztartási reform

Az új-zélandi reform a cikk elején ismertetett-hez hasonló elvi gondolatsor mentén fogalmazódott meg a döntéshozókban.⁴ Eszerint: az állam funkciói közül át kell helyezni a hangsúlyt a régi magfunkcióra és az allokációs funkcióra, a közjóságok előállítására. Minden olyan jószág termelését, amely közelebb van a közjóság-magánjószág skálán a magánjószághoz,⁵ lehetőleg a magánpiacra kell bízni. A továbbra is állami kézben maradó közjóság-előállítást szintén meg kell reformálni a kollektív javak keresletére és kínálatára jellemző speciális körülmények miatt. A reform elsősorban a kínálati oldal minél hatékonyabbá tételére fókuszált. Okkal, hiszen a kollektív javak iránti kereslet feltárásának szinte megoldhatatlan nehézségei vannak. Azért ezen az oldalon is történt hatékonyságjavítási kísérlet: a választási törvény 1993. évi reformja. Ennek eredményeképp az első mindent visz típusú egyéni választókerületekből álló angolszász jellegű választási rendszert felváltotta a magyarhoz hasonló, listás-választókerületű vegyes rendszer. Ebben a rendszerben jóval kisebb az esély arra, hogy a többség túltreprezentálttá váljon a képviselőházban, ezért a kormányalakításhoz is sokszor koalíció létrehozására van szükség. Ez azt jelenti, hogy a fontos kérdések meghozatalához nagyobb konszenzus kell, ami a Pareto-optimumhoz közelebbi szavazási eredményt hoz.

A kínálati oldal reformja persze jóval kidolgozottabb, hangsúlyosabb és átfogóbb volt. Az itt alkalmazott módszereket szokták úgy jellemezni, mint a piac társítását az állami szerepvállalással. Ez elméleti szempontból nem más, mint olyan hatékony megbízó-ügynök szerződés minták kidolgozása, azaz olyan hatékony ösztönző mechanizmusok alkalmazása, amelyek piacszerű viszonyokat teremtenek a résztvevők között.

Új-Zélandon a kormányzat az 1980-as évek első felében súlyos makroökonómiai problémák-

kal volt kénytelen szembenézni: az infláció 1982-ben 15 százalékra nőtt a két évvel korábbi 10 százalékról. Ennek hatására a kormány ugyan törvényileg befagyasztotta az összes árat és jövedelmet a gazdaságban, s így rövid távon csökkent ugyan az infláció, de ez torzította a relatív árakat, rejtett inflációt okozott, illetve még nehezebbé tette a fiskális és monetáris politika tervezését, valamint végrehajtását. A kormányzati kiadások az 1970-es évekből 28 százalékról a GDP 41 százalékára nőttek, az államháztartás hiánya pedig az 1970-es évek eleji 1 százalékról 1984-re a GDP 9 százalékára emelkedett. A bruttó államadósság elérte a GDP 64 százalékát s további emelkedésére lehetett számítani a nagy fiskális deficit miatt. A munkanélküliség az 1960-as évekből elhanyagolható szintről 1983-ra 7 százalékra nőtt emellett, hogy közben a foglalkoztatottak 31 százaléka az állami szférában dolgozott. 1984 folyamán erősödő spekuláció folyt a nemzeti valuta ellen, a kormányzó National Party veresége a júliusi választásokon pedig valutaválságot okozott. Az ország hitelbesorolása AAA-ról AA-ra rosszabbodott.

Természetesen korábban is történtek stabilizációs kísérletek, de azok hosszú távon nem jártak sikerrel. Lévén a deficit kétharmada strukturális deficit, a döntéshozók felismerték, hogy egy kiigazítás tartós sikeréhez szerkezeti (mikro-) reformokra is szükség van. Felmerült az igény, hogy az államnak a gazdaságban és a társadalomban betöltött szerepét újradefiniálják. Ez pedig nem jelentett mást, mint a piaci koordináció hatékonyságának újrafelismerését és a piac lehető legnagyobb mérvű alkalmazásának igényét, tehát az állam visszaterelését a magfunkciók és az allokációs funkciók ellátásához.

A reformot 1984-től az 1990-es évek közepéig, négy parlamenti cikluson keresztül⁶ hajtották végre. Mindenekelőtt a piac szabad érvényesülését akadályozó szabályok és korlátozások döntő többségét fokozatosan lebontották. Egy képzeletbeli skálán megpróbálták meghatározni az állam által nyújtott javak és szolgál-

tatások közjósági jellegét.⁷ Az inkább magánjóságnak vagy kvázi közjóságnak minősülő szolgáltatásokat előállító intézményeket leválasztották a központi kormányzatról és a piacon, piaci elvek szerint működő vállalattá alakították, majd amennyit csak lehetett, privatizáltak. Kizárólag a piacra nagy veszteségek árán vagy egyáltalán nem vihető kollektív javak termelését hagyták meg a központi kormányzatnál. A tapasztalatok és az elvi összefüggések alapján – felismerve a bürokráciák alacsony hatékonyságát és látva a korporatizált vállalatok sikereit – az 1980-as évek végén újjászervezték a kormányzat irányítását és finanszírozását.

A központi kormányzat reformját megelőzően a bürokrácia inputfinanszírozó, a részletekig mindent szabályozó központi irányítása volt jellemző az országra. Az 1980-as évek közepén a következő problémákat látták a legfontosabbnak:

- nem volt világosan meghatározva a hivatalok, minisztériumok rendeltetése, célja;
- nem volt egyértelmű a politikusok és a hivatalnokok felelőssége, így az sem, hogy ki köteles elszámolni és kinek;
- a miniszterek részletekbe menően irányítottak, konkrét döntéseket hoztak a hivatalok belső menedzsmentjéhez tartozó kérdésekkel kapcsolatban, amelyekhez nem állt rendelkezésükre elegendő ismeret és alkalmas ösztönző mechanizmus sem;
- nem álltak rendelkezésre a megfelelő eszközök az alacsony teljesítmények szankcionálására.

Az új működési szerkezet kialakítása során – elméleti szempontból – a következő történt: pontosan meghatározták a politikus-bürokrata (megbízó-ügynök) viszonyban a szerepeket, a szereplők céljait, feladatait, a megbízó-ügynök viszonyt problematikussá tevő információs aszimmetriát a lehető legkisebbre csökkentették és hatékony feltételekkel rendelkező megbízási szerződéseket (ösztönzést, szankciókat) fogalmaztak meg.

A gyakorlatban a reformot végrehajtó fiskális bürokraták a járadékvadászatot, a hivatal ön- vagy külső befogását (capture) tartották a közösségi szektorbeli problémáik egyik legfőbb forrásának. Ezért úgy gondolták, hogy a megbízási szerződést piaci viszonyok alkalmazásával kell hatékonytá tenni, szét kell választani a politikai döntéshozatalt a megvalósítástól, azaz az előállítástól (input-output elkülönítés). Így a politikai döntéshozók fogyasztókként viselkedhetnek, akik szerződéseket kötnek a köz- vagy kvázi közjóságokat előállító hivatalokkal, minisztériumokkal, amelyeknek versenyezni kell a többi esetleges beszállítóval. Az ily módon előálló vevő-eladó viszony és versenyszituáció teremti meg a piacszerű viszonyokat. Ez azonban csak hatékony ellenőrzési mechanizmus, illetve az ezt is alátámasztó társadalmi nyilvánosság, nyitottság mellett működik jól, ezért a piactermelő lépések ismertetése után röviden ki kell térni a piac működését fenntartani hivatott ellenőrzési, beszámolási követelményekre is.

A szerepek pontos meghatározásához először világossá kellett tenni, hogy a megbízó-ügynök viszonyban ki mit ad el, illetve ki mit használ tevékenységéhez. A fő kérdés, hogy a közhivataloknál át kell térni az inputfinanszírozásról az outputfinanszírozásra. Ehhez az input, output és eredmény (outcome) fogalmakat egyértelműen meg kellett határozni és elkülöníteni egymástól.

Az input azokat az erőforrásokat (tőke, munkaerő, információ, idő stb.) jelenti, amiket a javak előállításához használnak fel. Tehát például egy hivatalnok bére vagy egy tűzoltóautó vásárlása inputnak számít.

Az outputnak azt a jóságot és szolgáltatást hívják, amelyet a miniszter vásárol⁸ közösségi vagy magántermelőktől. Ez lehet politikai tanácsadás, szabályok betarttatása és sok más szolgáltatás. A hivataloknak (minisztériumoknak) meg kell határozniuk outputjaikat és azt, hogy mit jelent az adott output volumene, minősége, szállítási határideje és költsége.

A különböző outputokat outputosztályokba sorolják, s az outputosztályok azok, amelyeknek megvásárlására a parlament felhatalmazza az egyes minisztereket. Az egy osztályba tartozó outputoknak homogéneknek kell lenniük, a besorolási kritériumoknak megfelelő információt kell biztosítani a kormánynak a döntéshozatalhoz, a parlamentnek pedig az ellenőrzéshez.

Két fő outputot különböztetnek meg: a hivatali outputot, amit a kormányzati hivatalok állítanak elő, illetve a nem hivatali outputot, amit a miniszter nem kormányhivataltól vásárol, hanem például önkéntes csoportoktól, közhasznú magánalapítványoktól vagy (leggyakrabban) Korona-entitásoktól.⁹

Az eredmény (vagy eredményesség, angolul: outcome) egy vagy több adott output hatása a közösségre. A kormány politikai döntése, hogy a közpénzek elköltésével milyen közösségi hatásokat, outcome-okat akar elérni. Ezekre a döntésekre a kormány hosszú távú közösségi céljaival kapcsolatos stratégiai fontosságú területekből¹⁰ lehet következtetni. Hogy melyek ezek a területek, azt a Miniszterelnöki Hivatal és a kabinet koordinálásával kell meghatározni. Néhány példa ezek közül az 1990-es évek közepéről:

- a gazdasági növekedés fenntartása és lehetőség javítása,
- a külső kapcsolatok ápolása,
- oktatás és továbbképzés,
- közbiztonság,
- szociális ellátás,
- egészségügy,
- környezetvédelem.

Azt a kormány, illetve a miniszterek döntenek el, hogy egy outcome eléréséhez milyen outputokat vásárolnak. Egy eredmény céljából több különböző eladótól is vásárolhatnak. Például a „bűncselekmények alacsonyabb száma” outcome eléréséhez a kormány vásárolhat outputokat a rendőrségtől, az igazságügy-minisztériumtól, a népjóléti minisztériumtól, az oktatást előállító Korona-entitásoktól és másoktól is. A rossz teljesítmény arra készteti a kormányt,

hogy ahol van lehetősége, máshonnan vásárolja meg az adott outputot.

A kormány az outputok vásárlójaként olyan információk megszerzésében érdekelt, mint egy magánszektorbeli eladási szerződésben a vevő: az árban, a mennyiségben, a minőségben, a szállítás helyében és idejében. Ezért kell a hivataloknak meghatározni – mint ahogy fentebb is említettem – outputjaik ezen jellemzőit.

A kormány mint a közhivatalok tulajdonosa biztos akar lenni abban, hogy a tulajdonában lévő eszközök vajon hatékonyan kerülnek-e felhasználásra, s hogy a hivatal hosszú távon megőrzi-e hatékonyságát a későbbi évekre. Mint tulajdonosnak, olyan pénzügyi beszámolóra van szüksége, amelyik a magánszférában használatos eredményszemléletű számviteli eljárás szerint készült (accrual accounting) a magáncégek hatékonyságával való összehasonlíthatóság érdekében.

A kormányzat kettős érdekelttségét (tulajdonos-vásárló) lehet tetten érni a „szavazati” miniszterek és a „felelős” miniszterek megkülönböztetésében.¹¹ A szavazati miniszter az, aki felhatalmazásért folyomodik a parlamenthez outputosztályok vásárlásáért, így a kormány vásárlói érdekelttségét képviseli. Az outputok finanszírozását a parlament csoportosítva szavazza meg.¹² Általában egy miniszteri portfólió egy minisztériumhoz (hivatalhoz) kapcsolódik, amihez egy parlamenti jóváhagyásra van szükség. (Tehát: egy jóváhagyás – egy miniszter – egy minisztérium.) Ha azonban egy miniszteri portfólió több minisztériumot érint vagy egy minisztérium több miniszter számára állít elő outputot, akkor több jóváhagyásra van szükség. Közpénzt csak meghatározott célú parlamenti felhatalmazással lehet költeni.

Minden minisztériumhoz tartozik egy felelős miniszter, aki a hivatalba fektetett tőke tulajdonosának (a kormánynak és az új-zélandi népnek) érdekeit képviseli. Személye gyakran megegyezik a szavazati miniszterével. A miniszterek természetesen nem vesznek részt a minisztériumok napi menedzselésében, ez a

minisztériumok élén álló vezérigazgatók dolga, de elszámolási felelősségük van a parlament felé a minisztérium általános teljesítményéről. A minisztériumok elsősorban a miniszterükkel megállapodott output szállításáért felelősek.

Az outputok finanszírozásán kívül a közpénzeket még kétféle jogcímen: tőkejuttatások (ezekről is egyenként szavaz a parlament) és transzferkifizetések formájában lehet kifizetni. Természetesen a transzferkifizetést végző minisztérium esetében a transzfernek semmi köze a hivatali költségekhez: a transzferkifizetés lebonyolítása a minisztérium outputja.

Az 1. táblázatban példaként a bevándorláshoz kapcsolódó outcome-ok és outputosztályok láthatók.

A minisztériumok vezérigazgatóinak határozott időre szóló teljesítményszerződésük van a

posztjuk betöltésére, általában három-öt évre. A teljesítményszerződés kulcsfontosságú dokumentum a hivatal felelős minisztere és a vezérigazgató között. A vezérigazgató szakmai előmenetele és a díjazása azon múlik, hogy mennyire képes megfelelni a (vásárlási) szerződésben rögzített outputkövetelmények. Ezért cserébe viszont szabadságot kap az inputok felhasználását illetően, beleértve a személyzeti döntéseket is.

A vásárlási szerződéseket a vezérigazgató és a szavazati miniszter írja alá. Ezekben határozzák meg az outputok már említett jellemzőit, amelyekben a miniszter mint vásárló érdekelt. Ezek:

- a szerződések feltételei,
- az outputok leírása,
- az outputok költségei,
- a teljesítmény mérésének mikéntje,

1. táblázat

A BEVÁNDORLÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ OUTCOME- ÉS OUTPUTOSZTÁLYOK

A bevándorlási szavazati miniszter által megszavaztatni kívánt outputosztályok

és a kapcsolódó outcome-ok az 1999/2000-es költségvetési évre:

Szavazati (Vote) miniszter: bevándorlásügyi miniszter

Outputot előállító minisztérium: Munkaügyi Minisztérium

Felelős (Responsible) miniszter: kereskedelmi miniszter

A kapcsolódó kormányzati outcome-ok:

Általánosságban a cél, hogy a bevándorlás hozzájáruljon a gazdaság erőteljes növekedéséhez. Ezért a kormányzat célja:

- Új-Zéland humántőkájének növelésén és a nemzetközi kapcsolatok növekedésén keresztül a gazdasági növekedés serkentése;
- hozzájárulás a jól beilleszkedett bevándorlókon keresztül a társadalmi kohézióhoz;
- az engedélykritériumok integritásának biztosításával a legálisan Új-Zélandon tartózkodó személyek érdekeinek védelme;
- Új-Zéland nemzetközi humanitárius kötelezettségeinek teljesítése.

Outputosztályok:

- politikai tanácsadás a bevándorlással kapcsolatban;
- a bevándorlók és látogatók mozgásának menedzselése;
- a bevándorlással kapcsolatos jogszabályok megsértéseinek kivizsgálása;
- szükséges kitoloncolások teljesítése;
- határőrizet biztosítása;
- a bevándorlással kapcsolatos szervek szolgáltatásainak támogatása;
- menekültstátuszi kérelmek elbírálása és a menekültkvóta-program menedzselése;
- a bevándorlók letelepülését segítő programok és kutatások biztosítása.

Forrás: Department of Labour, 1999

- a beszámolási követelmények,
- az esetleges szankciók és
- a szerződés módosítási eljárás.

A miniszterek választhatnak az outputok között és lehetőségük van helyettesíteni a minőség egy szintjét nagyobb mennyiséggel, alacsonyabb költséggel vagy fordítva. (Tehát van lehetőség a trade off-ra.) A miniszterek meghatározhatják az általuk igényelt beszámoló tartalmát és formáját, aminek alapján értékelhetik a vásárlási szerződés teljesülését, esetleg változtathatnak rajta. Ha a változtatás többletforrást igényel, akkor újból parlamenti felhatalmazásra van szükség.

Néhány miniszter köthet vásárlási szerződést nem kormányzati szervvel is. Ilyen esetben általában a szerződéskötést egy minisztérium végzi a miniszter képviselőjében.

A vezérigazgatónak sokoldalú ellenőrzést kell gyakorolnia az outputköltségek felett, nemcsak azért, hogy megfelelő információval rendelkezzen az inputárak esetleges változása esetén az inputkombinációk átalakításához, hanem – többek között – azért is, mert ez az outputköltség az egyik alapja az outputok árazásának. Természetesen más módszereket is használnak erre, mint például a versenytender kiírását magán- és közösségi előállítók számára.

Az elérendő cél az, hogy a minisztériumok olyan hatékonyak legyenek, mint a magáncégek. Ennek érdekében a miniszter az outcome előállításához több output-előállítót keres és versenyeztet.

A vezérigazgatóknak és menedzsereknek pontos és aktuális információra van szükségük ahhoz, hogy hatékonyan vezessék a hivatalokat. A kormány és a közvélemény pedig rendszeres beszámolókra tart igényt a hivatali teljesítményről. Ezért olyan számviteli rendszer alkalmazására tértek át a közösségi szektorban, mint ami a magánszférában is használatos. Korábban csak a kézpénzforgalmat tartották nyilván; a kormány tudta, hogy mennyi pénzt költött egy pénzügyi évben, de fogalma sem volt

az outputvolumenről, az output-előállítás költségeiről vagy a birtokában lévő eszközök értékéről. Az új számvitel¹³ akkor könyvel el minden tranzakciót, amikor az megtörténik, bonyolódik akár kézpénzben, akár természetben, s figyelembe veszi az eszközállomány értékváltozását. A hivatalok költséghelyre, költségviselőre könyvelnek. Bár ezek magától értedődőnek tűnnek, mégis csak Új-Zéland az egyetlen olyan ország, ahol a teljes közszféra ilyen alapon könyvel, lehetővé téve eredményességének összemérését a magánszféráéval.

Ez a módszer teszi lehetővé, hogy a Közületi Finanszírozási Törvény (Public Finance Act) kötelezze a hivatalokat minden félévben általános vagyommérleg készítésére. A korona (az állam) ezek alapján a tényleges pénzügyi és vagyoni helyzetet tükröző beszámolókat tud előállítani. A három legfontosabb:

- beszámoló a pénzügyi teljesítményről, azaz a bevételekről és a kiadásokról;
- beszámoló a pénzügyi helyzetről: a korona nettó vagyoni értékét tartalmazó mérleg;
- végül a pénzforgalmi beszámoló.

Az ellenőrzés és átláthatóság biztosításához tartozik, hogy közpénz csak kétféle számlán lehet, amelyeket a kereskedelmi bankok vezetnek.

■ Az egyik a korona bankszámlája, amit a kincstár gondoz. Ezt a reform előtt a jegybank vezette, ami igencsak megnehezítette számára a gazdaság rövid távú likviditásának menedzselését. A reform eredményeként a jegybank olyan közhivatallá vált, amelynek egyedüli outputja az infláció éves szintjét 2 százaléknál tartani. A jegybank elnöke a vele kötött vásárlási szerződés alapján csak ezért felel.

■ A másik számla az úgynevezett közhivatali (minisztériumi) bankszámla. Ezek a számlákon a kincstártól kapott és a hivatali eszközök értékesítéséből származó pénzek lehetnek. Minden egyéb közpénz a kincstári számlára kerül.

Ami a reform makrogazdasági eredményeit illeti, kétségtelen, hogy a reformidőszak végére a

költségvetés helyzete erősen javult. Bár a központi kormányzat reformja nagymértékben hozzájárult ehhez, nehéz szétválasztani hatását más alapvető reformok, intézkedések hatásaitól, mint például a nemzetközi kereskedelem és a tőke mozgások liberalizálása, a pénzügyi piacok deregulációja vagy az inflációs célkitűzés követésének bevezetése.¹⁴ Ezen kívül a fejlődési ciklusoknak is fontos szerepük volt: a költségvetési deficit alig csökkent 1990-ig s az egyensúlyt csak egy 1993. évi fellendülés után, 1994-ben sikerült elérni. Úgy tűnik, hogy az átfogó reformok hozzájárultak az adóbevételek növekedéséhez és a kiadások csökkentéséhez. A reform ellenére kezdetben nőttek a kiadások, 1990–1991. évre a GDP 42 százalékára, de ezután különféle hatások eredményeképpen 1995-re lecsökkentek 35 százalékra. Ilyen hatásokat fejtett ki a szociális kiadások csökkentése, a munkanélküliség 11 százalékról 6 százalék körüli mértékű mérséklése és a szerkezeti reformok következtében létrejövő költségmegtakarítás és hatékonyságnövekedés.

Új költségvetési rendszer Franciaországban

A francia költségvetés rendszerét szabályozó 1959. évi alkotmányerejű rendeletet – amely funkciójánál fogva a költségvetési törvények megalapozásául szolgáló alaptörvény¹⁵ volt – 2002-ben új jogszabály váltotta fel. Az új alkotmányerejű rendelet figyelemre méltó államháztartási reformot indított el, amelynek egyik fő területe a programalapú költségvetés bevezetése. Ettől annak a gyakorlatnak a megvalósulását várták és várják, hogy a minisztériumok (hivatalok) képesek legyenek az elérendő célok kialakítására, a tevékenységükről érdemi teljesítménybeszámoló összeállítására s így nagyobb fokú önállóság és teljesebb elszámoltathatóság elérésére.

A rendelet szerint a programalapú költségvetést 2006-ig kell életbe léptetni. Ezt a határidőt teljesítették: két meghatározó blokkja – magá-

nak a programalapú költségvetésnek az összeállítására és a francia számvevőszék (Cour des Comptes) által kiállított minősítő igazolások kiadása – már alkalmazásra került a 2006. évi költségvetés kidolgozása során.¹⁶

A stratégiai szemléletű és előretekintő költségvetési tevékenység kialakítása három szinten valósult meg.¹⁷ A legátfogóbb (küldetési) célokat 45 közpolitika formájában határozták meg.

A munkában 149 stratégiai programigazgató gondoskodott a közpolitikákból levezetett stratégiai célok és az operatív eredmények összekapcsolásáról. Ennek megfelelően 149 programot terjesztettek elő parlamenti jóváhagyásra a korábbi mintegy 800 jogcím helyett. A programokhoz teljesítmény-mutatószámok tartoznak, amelyek elősegítik az éves beszámolók elkészítését.

Az új költségvetési szervezet második szintjén körülbelül 1200 operatív költségvetési programigazgató kapott végrehajtásra operatív célokat és vált elszámoltathatóvá teljesítmény-mutatószámokon keresztül. A konkrét feladat (akciók) végrehajtásáért az operatív egységek igazgatói a felelősek.

A programok ellenőrzésének feladatát egy tárcaközi bizottság látja el, amelynek vezetője a Pénzügyminisztérium főellenőre. A bizottság egyik feladata annak elérése, hogy a programok megvalósítása oly módon történjen, hogy az megfeleljen a Parlamenthez benyújtott költségvetési törvényben meghatározott minőségi követelményeknek. A másik feladata az, hogy értékelje a programokról készített éves teljesítménybeszámolókat.

Ily módon a költségvetés-tervezés több három éves periódust fog át és – a 2002. évi alkotmányerejű rendelet óta – ez, valamint az előirányzat átvitele a következő évre lehetséges az összes működési és beruházási előirányzatra, kivéve a bérjellegű kiadásokat. Ez utóbbiakra felső korlátot írnak elő és átcsoportosíthatók más célokra (fordított irányú átcsoportosításra azonban nincs mód).

A Parlament a programokat és a hozzájuk tartozó több évre szóló kötelezettségvállalásokat, valamint a kapcsolódó éves kifizetési kereteket hagyja jóvá. A kötelezettségvállalások – mint említettük – korlátozás nélkül átvihetők a következő évre.

Ami a programokról szóló beszámolókat illeti, azok a részleges eredményszemléletű kimutatások alapján készülnek, miközben a költségvetést pénzforgalmi szemléletben dolgozzák ki és fogadják el. Az alkalmazott új számviteli rendszer harmadik alkotóelemét a programok költségeinek és eredményeinek követésére alkalmas vezetői információs rendszer képezi.

A vázolt költségvetési és elszámolási rendszer alkalmasnak ígérkezik arra, hogy a francia közigazgatás képessé váljon a közpolitikai költségeit mérni és értékelje azok vagyoni alapját.

A spanyol közigazgatási reform

Bár nemzetgazdaságának mérete lényegesen meghaladja, nyitottságát tekintve elmarad a magyar gazdaság jellemzőitől, a Spanyol Királyság elmúlt évtizedekben befutott fejlődési pályája szintén sok tanulsággal szolgálhat a magyar gazdaság számára. Spanyolország 1986. évi EU-csatlakozását megelőzte a közszektor reformja. 1982–1986-ban a szocialista kormányzat jelentős erőfeszítéseire nemcsak a nagy költségvetési deficit miatt volt szükség, hanem azért is, mert a költségvetési alapok felhasználási hatékonysága romlott. A reform egyik közvetlen fő célja a modern költségvetési technikák átvétele és alkalmazása, a végső, közvetett cél pedig az volt, hogy a költségvetés olyan eszközzé váljon, amely képes hozzájárulni a közszolgálat javításához. A reform keretében mindenekelőtt azt valósították meg, hogy a költségvetési kiadásokat a programokhoz kötik. A programalapú költségvetési gyakorlat kialakítása többéves

folyamat volt. Fontos hangsúlyozni, hogy nem minden, hanem a közkiadások azon (nagyobb) részére vonatkozik a kiadások programalapú tervezése, amelyek esetében azt a kiadási cél jellege indokolja.

A csatlakozást követően – az ír és a görög mintához hasonlóan – a spanyolországi GDP növekedésének lendülete is megtört, sőt 1987-ben visszaesés következett be. A rendelkezésre álló adatok alapján megállapíthatjuk, hogy a fogyasztás a GDP százalékában viszont nőtt (azaz az éves reálfogyasztás növekedésének lassulása kisebb volt, mint amit a GDP visszaesése indokolt volna). A GDP százalékában mért bruttó megtakarítás azonban csaknem változatlan maradt.

Spanyolországban az 1995–1996. évi gazdasági lassulást 1997-ben – az export, a beruházások és a fogyasztás dinamizálódásával – a GDP 3,4 százalékos bővülése követte. A gazdaság élénkülését a kamatlábak csökkenése segítette elő.

Végső soron az eurózónához történő csatlakozást követően a foglalkoztatás növelésével és az árstabilitással kombinált növekedés lett a cél. A munkanélküliség évtizedek óta nem volt olyan alacsony, mint napjainkban és a spanyol cégek a globális piacok erős résztvevői.

A gazdaságpolitika aktuális céljai közé tartozik a reáljövedelmek és a foglalkoztatás fokozatos növelése, a régiók gazdasági felfutása, a kevésbé fejlettek felzárkózása, továbbá az egyre idősödő lakosság problémájából fakadó gondok megelőzése, kezelése.

Ezek közül kiemeljük a maastrichti nominális konvergencia-kritériumoknak történő megfelelés, az Európai Unió Strukturális és Kohéziós alapjaival kapcsolatos abszorpcióskapacitáskiépítés kérdéseit. Különös aktualitást ad ennek az a tény, hogy az Európai Monetáris Rendszerhez történő csatlakozást megelőző két esztendőben a fiskális konvergenciakritériumokat jóval meghaladó államháztartási hiányt mértek Spanyolországban.

További fontos jellemző, hogy a spanyol ál-

lamszerkezet regionalizált, az autonóm tartományok statútumaiba foglalt nagy önállósággal, a helyi önkormányzati rendszer elaprózott. A spanyol államszerkezet egyébként az egyik modellje a hazai szakértők közigazgatási reformjavasolatainak, mivel a helyi önkormányzatok finanszírozásában, feladatellátásában, a külső és belső ellenőrzésében a hazaihoz hasonló kérdések merültek fel.

A spanyol tapasztalatok figyelemre méltóak a költségvetés stabilizálása szempontjából. Az EU-csatlakozás után (az 1980-as évek második felében) kialakult deficit kezelését a programalapú költségvetés fokozatos alkalmazásával oldották meg. Az eurózónához történő csatlakozást – a költségvetési kiadások visszafogását is szolgáló – társadalmi-gazdasági megállapodások rendszerével biztosították. A Stabilitási és Növekedési Paktum betartására elfogadták a Költségvetési Stabilitási Törvényt, amely minden államháztartási szint számára kötelező és kiszámítható elírásokat (célokat, feladatokat) tartalmaz. 2003-ban született meg az első olyan költségvetés, amely a Költségvetési Stabilitási Törvény égisze alatt készült. Sor került az autonóm közösségek esetében az állandó költségvetési keret alkalmazására, az egészségügyi szolgáltatások teljes decentralizálására, a helyhatóságok számára az új pénzügyi rendszer bevezetésére. Ezek az újítások egészülnek ki gondos monitoringgal és átláthatósággal. Napirendre került a személyi jövedelemadó reformja, amely már túlmegegy az adókulcsok pusztas csökkentésén. Az ország olyan munkaerő-piaci kínálatorientált politikát folytat, amely például ösztönzi a nők munkaerő-piaci részvételét vagy földrajzi mobilitásra sarkall a munkaerőpiacon. Most van folyamatban e törvény módosítása. A spanyol költségvetési reformok figyelemre méltó tanulsága, hogy a jelentős fiskális decentralizáció ellenére kézben tudták tartani a költségvetési folyamatokat, amelyben a programalapú költségvetés alkalmazásának is jelentős szerepe volt.

A fejlett OECD-országok általános tapasztalatai

A három ország mellett immár – a korai 1950-es és 1960-as években sikeres, de többnyire sikertelen próbálkozások után – egyre több ország próbálkozik az új, kiforrottabb teljesítményalapú megközelítéssel. Egy 2001. évi OECD-felmérés szerint¹⁸ a tagországok 70 százaléka alkalmazott teljesítményinformációt a költségvetésben.

A fejlett OECD-országok programalapú költségvetési próbálkozásaiból leszűrhető általános tapasztalatok alapján a reformok sikeréhez a következőket ajánlatos figyelembe venni:

- a reform akkor lehet eredményes, ha szerves fejlődés, egyfajta evolúció eredménye;
- általánosan elfogadottá kell válnia a reform szükségességének;
- a reformnak központi szerepet kell elfoglalnia a kormány politikai irányelveiben;
- a fiskális folyamatok felett megfelelő állami és nyilvánossági kontrollálási lehetőséggel és képességgel kell rendelkezni (a mai magyar gyakorlatot tekintve ez a feltétel igen gyenge, hiszen a kiadási oldalon érzékelhető nyomásnak a fiskális irányítás nem vagy csak nehezen tud ellenállni, amin az utólagos ellenőrzés nem igen képes változtatni);
- nagyon fontos, hogy az intézményi vezetők nagyobb mozgásterének, a költségvetési finanszírozás bizonyosságának (több éves költségvetési tervezés legyen a kormányzat alacsonyabb szintjein is) és a vezetőkkel szembeni teljesítménykövetelményeknek egyszerre kell fennállniuk, hiszen ha bármelyik is hiányzik a három közül, a programalapú költségvetés céljait nem lehet elérni, ráadásul fennáll a túlköltekezés, illetve annak a veszélye, hogy a működés határfoka romlik;
- mivel minden ország helyzete más és más, a reformfolyamatot minden országban mérnöki pontossággal meg kell tervezni a

reformterv kidolgozásától kezdve a bevezetési stratégián át egészen az új folyamatok levezényléséig.

Az átmeneti országok tapasztalatai a szlovák államháztartási reform példáján

A szlovák államháztartás ezredfordulós problémái sok tekintetben hasonlítottak a mai magyarországiakra: a költségvetés kiadási oldalára nehezedő nyomás újra és újra a túlköltekezéses járt, a nagy szociális rendszerek, mint a nyugdíj-, az egészségügyi rendszer gyakorlatilag a magyaréval azonos gyökerű problémák miatt reformért kiáltottak.

Természetesen Szlovákiára is érvényes az, hogy a maastrichti kritériumok teljesítése és az EU-s transzferekhez kapcsolandó, elsősorban a strukturális és kohéziós alapok önrészének biztosítása egymással ellentétes hatást gyakorol az államháztartás pozíciójára, ezáltal kívülről ösztönzi az államháztartás reformját. A költségvetési hiány lefaragására tett 1999–2000-es intézkedéseket követően, a 2002-es választások után a szlovák kormány átfogó államháztartási reformot indított el, amely érinti a közszféra megannyi elemét és strukturális változásokat is kivált. A kormánypártok reform iránti elkötelezettségét mutatta, hogy 2003-ban viszonylag könnyen elfogadták azokat a törvényeket és jogszabályokat, amelyek az adó-, a nyugdíjreformot, a szociális juttatások reformját, a munkaerő-piaci, a részleges közigazgatási, az egészségügyi, az oktatási és az igazságszolgáltatási reformot szabályozták.

A Pénzügyminisztérium már az 1990-es évek végén kezdeményezte a programalapú költségvetés alkalmazását. A program megvalósításához az Egyesült Államokból 2000-ben szakértőket hívtak. E költségvetést először pilotprojekt keretében 2001-ben, a 2002-es év költségvetésének tervezésekor alkalmazták négy fejezet, mégpedig az Oktatási Minisztérium, az Al-

kormánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság és a Szlovák Tudományos Akadémia esetében. A 2003. évi költségvetést további öt fejezet esetében dolgozták ki programstruktúrában. Ezek a következők voltak: az Egészségügyi Minisztérium, a Közlekedési, Postai és Telekommunikációs Szolgáltatások Minisztériuma, az Agrár-, a Védelmi és a Belügyminisztérium.

2003 júniusában a Világbank 5 millió dolláros hitelt nyújtott a szlovák Pénzügyminisztériumnak, hogy elősegítse a költségvetési reform végrehajtását, többek között a programalapú költségvetés tervezési módszerének kiterjesztését a 2004. évi költségvetéstől kezdődően immár a központi költségvetés valamennyi fejezetére.¹⁹ A távlati cél az, hogy egy több évre előretekintő költségvetési tervezés jöjjön létre, amelynek az éves költségvetés mindig pusztán az első része. Ennek ellenére a 2002–2004-es évek programalapú költségvetéseit kizárólag mindig az adott évre dolgozták ki, a teljes körűen értelmezett programalapú költségvetést mint tervezési, elszámolási módszert – ami kiterjed az összes költségvetési fejezetre és több év előre programozását is jelenti –, pusztán 2005-től kezdődően alkalmazzák.

A szlovák Pénzügyminisztérium az eddigi tapasztalatok alapján a programalapú költségvetés alkalmazása során a következő pozitívumokat tartja érdemesnek kiemelni.

- A minisztériumok felső vezetőiben megvan a politikai akarat a módszer minden költségvetési fejezetre történő alkalmazására.

- A költségvetési fejezeteket maguk az érintett egységek dolgozzák ki, szoros együttműködésben a Pénzügyminisztériummal. A PM megalakított egy úgynevezett Költségvetési Bizottságot hat fontos költségvetési fejezet alá tartozó szervezetek részvételével.

- Átszervezték a Pénzügyminisztériumot azzal a céllal, hogy erősítsék a költségvetési reformok végrehajtását: a minisztérium úgynevezett államháztartási részlegén belül létrehozták a költségvetés-elemzési osztályt,

amelynek fő feladata az egyes fejezetek által megalkotott programalapú költségvetések felülvizsgálata.

■ Az elmúlt három év tapasztalatait hasznosítva kialakult egy vázlatos új költségvetés-készítési módszertan, az ezt alátámasztó makroszintű tervezési keret, valamint a költségvetés programokra épülő előterjesztése. A programalapú költségvetés elő- és elkészítéséhez, követéséhez és egységes informatikai kezeléséhez kidolgozták a Költségvetési Információs Rendszert²⁰, amelybe az egyes fejezetek előkészítői információkat táplálhatnak a saját költségvetésükről. A rendszer képes arra, hogy a kiadásokat programonként, közgazdasági vagy funkcionális osztályozásban is bemutassa.

■ A már említett makroszintű tervezés képes négy-öt évre előre jelezni a GDP, az államháztartás és a központi költségvetés bevételeinek, kiadásainak alakulását, valamint képes becslést adni a kiadások közgazdasági osztályozására.

■ Nagyon fontos elem, hogy a költségvetési pénzeket nem rendelik hozzá teljes egészében a fejezetekhez már a költségvetés-készítés első fázisában, hanem az úgynevezett prioritásos pénz (priority money) várakozási számlán pihen, ahonnan a költségvetés-készítési folyamat során használják fel. Arról, hogy ebből hova, mennyi jut, tisztán politikai alapon a kabinet dönt, s ezáltal lehetővé válik, hogy a politikai prioritásoktól függő előirányzatok is programszemléleten alapuljanak.

Figyelemre méltók ugyanakkor az első évek során tapasztalt hibák, amelyek korrekcióra szorulnak, illetve a programalapú költségvetési módszer néhány elemének hiánya. Ezek a jelenségek a legtöbb esetben tulajdonképpen a reformfolyamat természetes velejárójának minősíthetők, hiszen a módszer eredményes bevezetéséhez, de főleg az általa megkívánt szemlélet meghonosodásához hosszabb időre van szükség. A problémák, amelyek egy részére a 2004 szeptemberében elfogadott, a Közszféra

Költségvetési Szabályai törvény valamilyen szinten már megoldást talált, a következők:

- a kormány stratégiai irányvonala és a programok közötti kapcsolat nem mindig nyilvánvaló;
- bár a 2005. évi költségvetést már több év tapasztalatait figyelembe véve tervezték meg, a költségek tervezésekor gyakran nem vették figyelembe a későbbiekben elérhető forrásokat;
- a makroszintű tervezésnek köszönhetően van egy több évre előre jelzett plafon az államháztartási kiadások összessége számára, ez azonban hiányzik a fejezetek szintjén, ami megnehezíti a programalapú költségvetés tervezését²¹;
- még mindig keveredik a hagyományos és a programalapú megközelítés: bár a fejezeteknek ki kell dolgozniuk a programjaikat, vannak közgazdasági osztályozáson alapuló megkövetések az egyes kiadások tekintetében (például bérek), amelyeket az előző év(ek) kiadásai alapján határoznak meg²²;
- az aktuális év adatait és az előre jelzett adatokat két külön szervezeti egység készíti elő bemutatásra a kormánynak, mégpedig különböző módszertanokat alkalmazva (többek között különbözőképpen végezve az adatok konszolidációját), aminek következtében az aktuális adatok nem konzisztensek az előre jelzettekkel. Ráadásul az így előre jelzett $n+1$, $n+2$. évi plafonok figyelembevétele nincs formálisan beépítve a költségvetés tervezési és végrehajtási folyamatába, így amikor az $n+1$. vagy az $n+2$. év aktuálissá válik, a korábbi előrejelzések nem kötelező erejűek az adott évi költségvetés kidolgozása számára.

A Pénzügyminisztériumhoz hasonlóan a 2002. évi (és részben a 2003. évi) tapasztalatok alapján más szakértők is megállapították, hogy az egyes programok céljainak meghatározása és az új módszerekből fakadó programkészítési feladatok megmaradtak formális szinten s a mi-

nisztériumok költségvetési osztályai számára nem jelentettek mást, csak pluszfeladatot. A módszer bevezetése jellemzően csak a költségvetési osztályokra korlátozódott anélkül, hogy más szakmai osztályok magas rangú tisztviselőit is bevonták volna, de ami még súlyosabb, a politikai vezetést jelentő miniszteri szinten sem foglalkoztak az üggyel. Pedig ahhoz, hogy a kísérlet sikeres legyen, a miniszteriális szintű politikai vezetésnek is közvetlenül részt kellett volna vennie a módszer alkalmazásában, hiszen ez az egyetlen szint, ahol lehetséges a kormányzati prioritásokat tevékenységekre és azonosítható, mérhető eredményekre – ha úgy tetszik, outputokra – lefordítani. Jól illusztrálják ezt a problémát a Közlekedési, Postai és Telekommunikációs Szolgáltatások Minisztériumánál leszűrt szakértői tapasztalatok. Ez a minisztérium a 2005–2007. évi időszakra az alábbi (számos alprogramból álló) fő programokat dolgozta ki:

- Program No. 053 – Közúti Infrastruktúra
- Program No. 055 – Légi Közlekedés és Infrastruktúra
- Program No. 07S – Vasúti közlekedés
- Program No. 07T – Stratégiaépítés és -alkalmazás

Bár a minisztérium már több éve részt vesz a programalapú költségvetés alkalmazásában, még mindig nem mondható el, hogy a minisztérium vezetése úgy tekintene a módszerre, mint a rendelkezésére álló forrásokat a megvalósítani kívánt stratégiával (céllal, célokkal) költséghatékonyan összekötni képes eszköze. Ennek következtében a költségvetés-készítés folyamatában nem helyeznek rá nagy hangsúlyt. Ráadásul, bár a programalapú költségvetés kidolgozása önmagából következően egy top-down folyamat, a minisztériumban mégis mintha ezzel ellentétesen történne.

Mint már kifejtettük, a programalapú költségvetést csak akkor lehet igazán eredményesen alkalmazni, ha a teljes kormányzati szektorban használják. A szlovák Pénzügyminiszté-

rium tisztában van ezzel, valamint azzal is, hogy siker esetén egyértelműbbé válik, mire és milyen eredménnyel költi az adókoronákat a kormány, a közvélemény számára is transzparens költségvetés pedig a demokrácia iránti bizalmat erősíti, aminek hosszú távú politikai haszna nem kétséges.

Éppen ezért – és persze tanulva a negatív tapasztalatokból – a szlovák Pénzügyminisztérium már a 2005-ös költségvetés összeállításakor a források fő allokálási módjaként alkalmazta a programalapú költségvetést, a programon belül szabad kezelt adva a források felhasználására, pusztán néhány kiadást (mint például a béreket) írt elő kötelezően. Ráadásul lehetővé tették azt is, hogy a fel nem használt forrásokat a programon belül át lehet vinni a következő évekre.

Jóllehet egészében – a bevezetés viszonylag rövid idejét is figyelembe véve – a programalapú költségvetés bevezetése zökkenőmentesnek mondható, végezetül kiemelünk két fontos aspektust, amelyekre az eddiginél jobban oda kell figyelni ahhoz, hogy sikeres legyen Szlovákiában – de másutt is – az államháztartási reform:

1 a reformstratégiát lehetőleg minden politikai pártnak el kell fogadnia és össze kell egyeztetnie politikai céljainak megfogalmazásával;

2 a jelenleginél sokkal specifikusabban kell meghatározni és alkalmazni a teljesítménymérési módszereket.

MAGYARORSZÁGI TAPASZTALATOK ÉS EGY KÍSÉRLETI ALKALMAZÁS

Önkormányzati tapasztalatok

A USAID támogatásával 1994–1999 között Önkormányzati Gazdálkodás Modernizálása elnevezéssel komplex program zajlott, amelynek célja a programalapú költségvetés magyarországi elterjesztése volt. A program gesztorai a New Yorki Urban Institute és a magyarorszá-

gi Városkutatás Kft. voltak. A programban tanácsadóként számos Egyesült Államokbeli és hazai szakember vett részt. A hazai tanácsadók feladata az volt, hogy az amerikai partner által hozott know-how-t a magyar valóság körülményeire adaptálják. A program résztvevői a hazai önkormányzatok, illetve ezek vezetői és pénzügyi apparátusainak munkatársai voltak.

A program első részében a programalapú költségvetéshez szükséges konkrét szakismertetek átadására, átvételére került sor. Ez szisztematikusan felépített tréningprogram-sorozat keretében történt. A felkészülési szakaszban nemcsak a közös nyelv megtanulása, az ismeretek átadása volt fontos, hanem ekkor alakult ki a részt vevő önkormányzatoknak az a köre, amelyeknél részleges vagy teljes modellkísérlet indult a helyi programalapú költségvetési gyakorlat kialakítására. A modellkísérletben a következő városok vettek részt: Szolnok, Szentes, Püspökladány, Hajdúszoboszló, Orosháza, Nagykanizsa és Tatabánya.

A legkérlelőbb eredmények Szolnok megyei jogú városban és Szentes városban születtek. Szolnok esetében – speciális okok miatt – a kísérlet lényegében 1994-ben, tehát a USAID-program magyarországi indulásával egy időben kezdődött. A felkészülés, az információs feltételek megteremtése három évet igényelt. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a korábbi tervezési metódushoz képest a programalapú költségvetéssel a város költségvetési kiadásainak 5 százalékat takarította meg évente. E megtakarítást azonban a központi forrásszabályozás visszavette, ezzel igazolva a módszer bevezetésének helyi ellenzőit.

Szentes városban a kísérlet zöldmezős beruházás volt, tartalmi előzményei nem voltak. A folyamat – annak ellenére, hogy lényegesen kisebb városról van szó – a szolnokihoz hasonló időigényű volt.

A hazai önkormányzati tapasztalatok visszaigazolták a nemzetközi tapasztalatokat. Bebizonyosodott az, hogy az alsóbb kormányzati

szinteken könnyebb a változások elindítása. Ennek számos oka van. Egyfelől a központi szinthez képest lényegesen kevesebb a feladat, így a bevezetéssel járó tennivalókat jóval egyszerűbb, könnyebb körülhatárolni, mint a központi kormányzat szintjén. A helyi önkormányzati szinten az érdekeltség is könnyebben megteremthető, illetve lényegesen egyszerűbb az ellenérdekeltség leküzdése. A hazai fiskális politika a helyi önkormányzati szektort rendszeresen diszpreferálta, így ezen a szinten nagyobb nyomás nehezedett a gazdálkodókra a tartalékok feltárása érdekében. A hazai fejlemények ugyanakkor megerősítették, hogy programalapú költségvetés bevezetése nem irreverzibilis. A hazai önkormányzati rendszerben lezajlott folyamatok nem hogy nem kedveztek, de kimondott ellenérdekeltséget teremtettek a pozitív példák követésében, sőt a meglévő eredményeket is erodálták.

Melyek voltak az ellenható tényezők? Véleményünk szerint a következők:

- a feladatellátás körének és törvényi feltételeinek (szakmai törvények) rendszeres változásai;
- a központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága;
- a finanszírozás diszkrécionális elemeinek erősödése;
- a meghatározó politikai elit ellenérdekeltsége.

Mindezen tényezők a pozitív készítéseket ellenkezőjükbe fordították s a programalapú költségvetési gyakorlat vonatkozásában ellenérdekeltséget generáltak.

A programalapú költségvetés alkalmazása az Állami Számvevőszéknél

Az ÁSZ ellenőrzési kapacitásának felhasználása jórészt törvények által determinált. Minden évben a számvevőszéki tevékenység meghatározó feladatát jelenti a törvényekben meghatározott

rendszerességgel előírt ellenőrzési kötelezettségek teljesítése, úgymint: az állami költségvetési és zárszámadási törvényjavaslat véleményezése, illetve ellenőrzése, a központi költségvetésből az önkormányzatoknak juttatott támogatások igénybevételeinek és elszámolásának ellenőrzése, a privatizációs szervezet, a nemzeti hírügynökség, valamint a pártok ellenőrzése. Ezek a rendszeresen teljesítendő törvényi feladatok – több év átlagában – az éves ellenőrzési kapacitás mintegy 60 százalékát veszik igénybe.

A törvényi determináltságú szabályszerűség és átfogó ellenőrzések mellett azonban – a kapacitáskorlátokat figyelembe véve – egyre inkább megjelennek a gazdaságosságra, hatékonyságra és eredményességre koncentrált ellenőrzések, a teljesítmény-ellenőrzések. Az ÁSZ teljesítmény-ellenőrzésekkel vizsgálja az államháztartás alrendszerében és a kincstári vagyron hasznosítása területén a versenyképesség fokozása, a közszféra hatékonyabb működése és a lakosság életminősége szempontjából fontos és időszzerű feladatok megvalósítását. Ezek az elnöki döntésen alapuló ellenőrzések több év átlagában az ellenőrzési kapacitás mintegy 40 százalékát kötik le.

Az ÁSZ saját stratégiájára támaszkodva a vonatkozó törvényi keretek között sok esetben maga határozhatja meg ellenőrzési tárgyát, terjedelmét és módszereit, dönthet ellenőrzési időzítéséről és jellegéről; abban a helyzetben van, hogy maga azonosíthatja munkájának outputjait és eredményeit (outcome). Az eredmények mérését illetően minden ellenőrzés sajátos helyzetben van, hiszen az igazi eredmény a normális működés. Így az eredmények a várható veszteségek, illetve a ki nem használt kapacitások számszerűsítései alapján kalkulálhatók. Az outputok a vizsgálati részjelentések (számvevői jelentések) és ezek összegzéséből születő számvevőszéki jelentések. Ezek tartalmi és formai jellemzőit az ÁSZ belső szabályzatai rögzítik. A meghatározott időszakonként ismétlődő (törvényi kötelezettségek alapján) készülő je-

lentések esetében a teljesítményindikátorok meghatározása nem ütközik nagyobb nehézségbe. A törvényi kötelezettségek alapján készült jelentések eredményei kevésbé múlnak a számvevőszéken.

Az éves ellenőrzési terv összeállításakor az elnöki hatáskörbe tartozó szabad kapacitások felosztása is megtörténik. A jelenlegi jogszabályi feltételek mellett a teljesítmény-ellenőrzéseket az ÁSZ elnöke saját hatáskörben rendeli el. Ebben a körben jelenik meg igazán az eredmények (pontosabban a várható eredmények) definiálásának problémája. E kapacitások felosztása esetében már fontos szempont a várható eredmény előrejelzése. Ez jól megközelíthető a kockázatalapú ellenőrzési tervkészítés módszerével. Megfelelő háttérelmzésekkel feltárható egy időszak legfontosabb pénzügyi kockázatai. Erre példa lehet az EU-s források megfelelő szintű abszorpciója vagy a közfeladat-ellátásban a magántőke bevonásából (PPP) adódó potenciális veszteségforrások.

A programalapú költségvetés összeállítása során bevezetéséhez az előbbi elemeken túlmenően azonosítani kell a ráfordításokat, a különféle erőforrásokat. Az Állami Számvevőszéknek ez a feladat nem okoz túl nagy nehézséget. Az outputokhoz (jelentésekhez) kapcsolódó közvetlen költségek az ellenőri napokkal, illetve a jelentések készítéséhez kapcsolható dologi költségekkel (papír, nyomda, gépjárműhasználat stb.) mérhető. A problémát a közvetett költségek szétterítése okozza. Ha az ÁSZ küldetését leszűkítjük a számvevőszéki jelentések készítésére, akkor e költségek egyenletes megosztása lehet az eljárás. Ez azonban több okból nem javasolható. Néhány okot itt jelzünk:

- mint láttuk, a törvényi kötelezettségek rutin feladatokat rónak az ÁSZ-ra, míg az elnöki hatáskörben elrendelt vizsgálatok innovatív megközelítést (lásd például a teljesítmény-ellenőrzéseket) követelnek, ezért a mechanikus vetítés az utóbbi típusú jelentések erőforrásigényét alábecsülné;

- az ÁSZ tudatosan vállalt tanácsadó szerepe önálló output és eredmény, így e tevékenységre egy sor – vizsgálati szempontból közvetett – költség közvetlen költségként rávetíthető;
- továbbá az ÁSZ-nak pozíciójából adódó küldetése a pénzügyi kultúra javítása, s e tevékenységgel kapcsolatosan is közvetlen költségigények, illetve ehhez kapcsolódó közvetlen outputok is definiálhatók;
- végül, de nem utolsó sorban a nemzetközi kapcsolatok ápolása is önálló költségviselőként határozható meg.

Az Állami Számvevőszék költségvetésének programalapra helyezésekor tekintettel kell lenni arra is, hogy az előirányzott keretösszegnek be kell illeszkedni a költségvetési fejezetek rendszerébe úgy, hogy ugyanakkor a finanszírozás tényleges ütemezése teljesítmény-, illetve eredményalapon történjen. Ehhez mindenképp a stratégiai tervezés úgynevezett top-down megközelítésének megfelelően meg kell határozni, hogy a számvevőszék hosszú távú stratégiájának megvalósulása milyen eredmények elérését igényli és ezekhez milyen outputok létrejöttét kell biztosítani. Az egyik legnehezebb feladat ezeket az outputokat meghatározni, hiszen figyelemmel kell lenni arra, hogy a definiált outputok elég konkrétak legyenek, lehetőleg mennyiségi mutatókkal lehessen jellemezni őket, illetve amennyiben megítélésükhöz a minőségi mutatók használata elkerülhetetlen, azok egzakta és összehasonlításra alkalmasak legyenek.

Ha megvannak az outputok, világosan és egyértelműen ki kell jelölni, hogy az egyes outputok megvalósításáért melyik szervezeti egység a felelős. Ehhez, ha a hivatali szervezet felépítésében nem is, a felelőségekben átrendeződésekre van szükség, ugyanis az outputok előállításáért való felelősségnek együtt kell járnia a gazdálkodási felelősséggel, aminek célja, hogy az output előállításáért felelős egység vezetője motivált legyen az output előállításához szükséges optimális input-felhasználásban, azaz a legolcsóbb teljesítésben.

NÉHÁNY ÖSSZEFOGLALÓ MEGJEGYZÉS ÉS JAVASLAT

Ha egy kormányzat (vagy akár önkormányzat) úgy dönt, hogy átalakítja költségvetését és program-, illetve teljesítményalapra helyezi, elengedhetetlen, hogy tisztában legyen a rendszer mögötti, elsősorban mikroökonómiai megfontolásokra alapozó elméleti háttérrel. Erre és sok ország már meglévő, évtizedes tapasztalataira lehet alapozni a rendszert úgy, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani a lehetséges buktatókra, illetve ezek elkerülésére.

Természetesen felmerül, hogy kinek az érdekében állhat egyáltalán az áttérés, illetve kik lehetnek ebben ellenérdekeltek. Mivel közösségi szinten, hosszú távon a pozitív hatások egyértelműek, a reform sikere tekinthető közérdeknek. Mint minden közérdek esetében, ennél is felmerül, hogyan artikulálható olyanná, hogy a döntéshozatal eljusson arra a szintre, hogy legalább érdemesnek tartsa a bevezetésére irányuló kísérletezést. Ennek megválaszolásához érdemes megvizsgálni az éppen aktuális társadalmi szituációt, a konkrét politikai teret, s például játékelméleti elemzéssel közelíteni a választ.

Tapasztalatok szerint általában akkor és ott szokott felmerülni a bevezetés lehetősége, ahol és amikor már érzékelhetővé válnak a nem hatékony államigazgatásból (is) fakadó gazdasági problémák. Amikor megy a szekér, akkor jóval nagyobb esélye van a költségvetési fegyelem fellazulásának, mint a szigorításnak és racionalizálásnak. Persze ennek aztán meglesz az ellenhatása, ami viszont kedvező körülményeket teremt a bevezetéshez szükséges politikai konszenzus létrejöttéhez.

Tanulság, hogy nincs univerzális recept, minden országnak, illetve önkormányzatnak a saját képére és körülményeire kell szabnia a modellnek nagy általánosságban megfelelő struktúrát.

Az elméletnek (modellnek) tisztán megfelelő struktúrát felépíteni csak kivételes esetekben

lehet (ilyen volt többé-kevésbé az új-zélandi államháztartási reform), s általában akkor, amikor már igen nagyok és érezhetőek a rossz hatékonyságból eredő negatív hatások, de még ilyenkor is speciális feltételeknek kell fennállniuk (például kis ország, nem összetett közigazgatás és államigazgatás stb.).

A valóságban alkalmazott módszerek az elmélet szempontjából hibrid rendszereknek tekinthetők, ez azonban nem baj, hiszen éppen ezáltal, a valóság és a lehetőségek racionális számbavételével lesznek működőképesek és pozitív hatásúak.

A hazai költségvetési gyakorlatban kívánatosnak tartjuk a módszer alkalmazását²³. A kényszerek sokrétűek. Az államháztartás egészének állapota, a nominális konvergenciából adódó késztetések mellett az EU-források (különösen a regionális fejlesztési és kohéziós forrásokra) megfelelő abszorpciója is ezt követelné.

Nem gondoljuk, hogy e törekvések konfliktusok és visszarendeződésektől mentes folyamatok lennének. Fontos azonban arra ügyelni, hogy e kísérletek megfelelő államháztartási szegmensekben induljanak. Így az állami költségvetés területén nagy önállósággal és jól lehatárolt, kalkulálható feladatokkal rendelkező fejezeteknél – mint például az Állami Számvevőszék – javasolható elsőként ez a rendszer.

Az áttérés a programalapú költségvetésre fontos és reformértékű lépés lehet. Nem gondoljuk azonban, hogy ez a költségvetési technika csodaszer, hogy minden költségvetési problémát megold. Az eredményes államreformhoz szükséges emellett az állami szerepvállalás újragondolása, az alkotmányos garanciák biztosítása, a nagy ellátó rendszerekkel kapcsolatos törvények felülvizsgálata. A költségvetési fegyelem megszilárdítása terén azonban fontos szerep juthat a programalapú költségvetés készítésnek. Ahhoz azonban, hogy a kitűzött célok megvalósuljanak, hogy a nemzetközi gyakorlatból²⁴ ismert visszarendeződési folyamatokat

minimalizáljuk, bizonyos feltételek teljesülésére van szükség.

A legfontosabb, hogy a mai államháztartási törvényt egy korszerű és alkotmányos erejű szabályozás váltsa fel. E törvény tartalmának kifejtése meghaladja e cikk kereteit, így csak arra utalunk arra, hogy ebben mindenképpen integrálni szükséges – a ma részben még kormányrendeletekben rögzített – államháztartási információs kérdéseket és át kell alakítani az egész költségvetési és zárszámadási menetrendet. A technika kényes pontja a szükséges információs alapok megteremtése és a mai érdek- és érdekeltségi viszonyokkal való szembehelyezkedése. A 3. ábrán felvázoljuk a módszer bevezetésének SWOT-mátrixát, amely jól jelzi a várható költségeket és hasznokat.

Legalább ilyen fontos és a bemutatott SWOT-mátrix T = veszélyek cellájában leírt veszélyek erejét csökkentheti, ha sikerül a társadalom alacsony adótudatosságát javítani és a fiskális illúziókat oldani. Az, hogy a közvélemény mennyire van vagy éppen nincs tisztában az egyes közszolgáltatások tényleges költségeivel, alapvetően befolyásolja a politikai diskurzust. Ha a fiskális illúziók oldásával sikerül elfogadtatni a társadalommal az államháztartási reform szükségességét és ezen belül a programköltségvetési módszer alkalmazását, akkor szinte automatikusan létrejön egyfajta többoldalú konszenzus, hiszen a közvélemény konszenzusa gyakorlatilag kikényszerítené a politikai szereplők egyetértését is a kérdésben. A fiskális illúziók felszámolásával annak a lehetősége is megszűnne, hogy erre építve politikai tőkét lehessen kovácsolni.

Ezt alátámasztandó álljon itt a következő idézet: „... a szakmailag legkiválóbban megtervezett és előkészített reformok is elbukhatnak azonban, ha bevezetésük során a reformerek és a felelős döntéshozók nem szólítják meg az állampolgárokat. Úgy véljük, csak azok a javaslatok lehetnek sikeresek, amelyek világos,

A PROGRAMALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS BEVEZETÉSÉNEK SWOT-MÁTRIXA

<p>S = erősségek</p> <ul style="list-style-type: none"> • a bázisszámítás megszűnése, • világos prioritásképzés, • a politikai voluntarizmus lehetőségének érdemi csökkenése, miközben a költségvetési jog érdemi gyakorlásának feltételei javulnának, • a kiadási szerkezet radikális megváltoztatásának segítése, • az eredményes közfeladat-ellátás feltételeinek javulása, • a politikusok és a köztisztviselők elszámoltathatósága feltételeinek javulása. 	<p>O = lehetőségek</p> <ul style="list-style-type: none"> • érdemi költség tudatosság kialakulása a közszektorban, • a közpolitikai prioritások és a költségvetési kiadások összhangjának megteremtése, • jól átgondolt és ütemezett bevezetés, • közép és hosszabb távon csökkenő költségvetési centralizáció esetén is jobb közszolgáltatások.
<p>W = gyengeségek</p> <ul style="list-style-type: none"> • nem hoz azonnali megtakarítást, • az első időszakban pótlólagos költségek merülnek fel, • nem alkalmas minden közszolgáltatási területen történő alkalmazásra. 	<p>T = veszélyek</p> <ul style="list-style-type: none"> • politikai ellenállás, elsősorban a járadék vadász lobbik támogatásával, • köztisztviselői ellenállás a számukra kedvező információs aszimmetria fenntartása érdekében, • megfelelő jogszabályi és információs alapok nélküli bevezetés kudarca, • kampányszerű bevezetés a technika lejáratódását eredményezheti.

személyre szóló – individuális szinten is értelmezhető költség-haszon elemzéssel alátámasztott – döntési opciókat tárnak az állampolgárok elé.”²⁵

Összefoglalva javaslatainkat: az új költségvetési módszer körültekintő és fokozatos be-

vezetése az eredményes reformok feltétele. A bevezetés kezdődhetne pilotprogramokkal, amelyek megvalósításában az ÁSZ a Pénzügyminisztérium együttműködő partnere lehetne, a tapasztalatokat pedig folyamatosan elemezhetné.

JEGYZETEK

¹ Tanzi, V. (1997): The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective. *IMF Working Paper*; Tanzi, V. (1998): Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government. *IMF Working Paper*; Tanzi, V. (2000): The Role of the State and the Quality of the Public Sector. *IMF Working Paper*

² Részletesebben lásd Vigvári (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, *KJK-Kerszöv*

³ A téma irodalmából a következő alpműveket említjük: Wildavszky, A. (1975): Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes, *Little*

and Company, Boston-Toronto; Wildavszky, A.–Caiden, N. (2001): The New Politics of the Budgetary Process. Fourth Edition. *Addison Wesley Longman, New York*; Diamond, J. (2003): Performance Budgeting: Management the Reform Process, *IMRF Working Paper, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.*

⁴ Cangiano, M. (1996): Accountability and Transparency in the Public Sector: the New Zealand Experience, *IMF Working Paper*; The Treasury (Ed. Bf: Horn, M., 1996): Putting it Together, *Wellington: Government Printer*; Somogyi Cs. Á. (2000): Piaci viszonyok az állami bürokráciában – Avagy az új-zélan-

di államháztartási reform esete. *Szakdolgozat, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem*

- ⁵ Tehát inkább jellemző rá a kizárhatóság és a rivalizálás.
- ⁶ Új-Zélandon a választási ciklus hossza csak három év.
- ⁷ Ezt explicite nem így fogalmazták, inkább azt mondták, hogy az államnak vissza kell húzódnia a kereskedelmi tevékenységek végzésétől és kompetitív piacokat kell inkább megalakítania, a megmaradó állami tevékenységeket pedig hatékonyan és körültekintően kell menedzselnie.
- ⁸ És itt a hangsúly a vásárláson van, ugyanis ez jelzi, hogy nem input, hanem outputfinanszírozásról van szó.
- ⁹ A Korona-entitások (Crown entities) azok a szervezetek, amelyeket a kormányzat (többnyire mint tulajdonos) az ellenőrzése alatt tart, de nincsenek állami vállalatok szervezve. Olyan egészen eltérő jellegű szervezetek tartoznak ide, mint központi kutatóintézetek, kórházak, Nemzeti Film Bizottság, a New Zealand Tourism Board, az Új-Zélandi Szimfonikusok, az Emberi Jogi Bizottság stb.
- ¹⁰ Strategic Result Areas
- ¹¹ Vote Ministers – Responsible Ministers
- ¹² Ezt Vote-nak nevezik. Tehát van (egy vagy több) Vote-ja az egészségügynek, a honvédelemnek, a mari ügyeknek, a bevándorlásnak stb.
- ¹³ Accrual Accounting (A módszer Új-Zélandon használt neve: Generally Accepted Accounting Practice)
- ¹⁴ Megjegyzendő, hogy Új-Zéland volt az első ország a világon, amelyik bevezette az inflációs célkitűzés módszerét (1989-ben).
- ¹⁵ Az Alap (Organikus) Törvény a Költségvetési törvényekről nagyjából a magyar államháztartási törvény megfelelője.
- ¹⁶ Az olyannyira fontos belső ellenőrzés rendszerének átalakítása azonban még teljesen nem fejeződött be.
- ¹⁷ Mordacq, P. (2005): Financial Management and Audit Practices, The French Ongoing Reform, Presentation to the World Bank Seminar, *Dead Sea Hotel, Jordan, 20–23 June, 2005*
- ¹⁸ Az OECD egyik munkabizottsága 2004-ben ismét napirendre tűzte a teljesítményinformációk témakörét. A vizsgálódás eredményeit, tanulságait összegezõ konferenciáról lásd Hamza Lászlóné–Bécsy Etelka beszámolóját e számban.
- ¹⁹ A hitelt elsősorban intézményfejlesztésre, technikai segítség igénybevételére, valamint költségvetés-tervezési és kormányzati pénzügyi menedzsment képzésre lehet fordítani. A hitel által támogatott projekt neve: Public Finance Management Reform Project (PFMRP – közpénzkezelési reformprojekt).
- ²⁰ Budgetary Information System (BIS)
- ²¹ Ez azért lenne fontos, mert az egyes fejezetek és részköltségvetések plafonját nem állapíthatják meg az odatartozó szervezetek maguk, hiszen az igények száma elméletileg korlátlan. Ugyanakkor azokat a részplafonokat, amelyeket a Pénzügyminisztérium a makroszintű korlát figyelembevételével állapít meg, meg kellene küldeni minden egyes költségvetési szervhez.
- ²² Ezzel az a gond, hogy ha a kiadásokat a programoktól függetlenül tervezik meg, akkor a teljesítményalapú megközelítés teljesen elvész, hiszen nincs kapcsolat a felhasznált inputok és a program által elérni kívánt célok között, ami pedig a fő értelme lenne a módszer alkalmazásának. Természetesen be lehet mutatni a költségvetési kiadásokat közgazdasági és funkcionális osztályozásban is, de csak miután programalapon megtervezték azokat.
- ²³ Az Állami Számvevőszék több jelentésében is utalt a változások szükségességére. Lásd például: ÁSZ (2005): Jelentés az Állami Számvevőszék 2004. évi tevékenységéről, 14. oldal, 80–81. oldal. Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete részletesen is feldolgozta a témakör irodalmát, alkalmazásának tapasztalatait és közzétette szakmai vitafórum céljára az ÁSZ honlapján. Lásd Báger G.–Vigvári A. (2005.): A programköltségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai.
- ²⁴ Az Egyesült Államokban három alkalommal (az 1950-es, az 1960-as és a 2000-es évek elején) voltak költségvetésireform-törekvések. Mindhárom törekvést visszarendeződés követte.
- ²⁵ Csontos L.–Kornai J.–Tóth I. Gy. (1999): Adótudatosság, fiskális illúziók és az egészségbiztosítás reformjával kapcsolatos vélemények, *Tárki, Budapest, <http://www.tarki.hu/adatbankh/kutjel/pdf/a195.pdf>*

Palánkai Tibor

Integrációérettségünk elméleti összefüggései

Az integrációelméletek általában a folyamat öt fontosabb dimenzióját elemzik, amelyek a következők:

- az integrációs folyamatok tartalma (lényege);
- az integráció szervezeti alapformái és intézményei;
- az integráció politikái (szabályozása), a kormányzás kérdései;
- az integráció előnyei és hátránya és
- az integrációérettség (integrációs kapacitások).

Az integrációs irodalom gyakorlati okokból sokáig elsősorban az integráció formáinak, valamint a költség-haszon elemzésének tulajdonított kiemelt jelentőséget. Az integrációs folyamat előrehaladásával és kiteljesedésével azonban egyre inkább szükségessé vált a kormányzás (governance) kérdéseinek megoldása is. Az egységes piac és a gazdasági unió kialakulása, valamint a keleti kibővülés kapcsán az 1990-es évektől napirendre került az integrációérettség kérdése is.

Korábban (a szabadkereskedelmi megállapodások, a vámunió, a közös piac szintjén) az integrációs felkészültséget számos okból figyelmen kívül lehetett hagyni. Különösen az első időszakban az integrációra lépő országok gazdaságának fejlettsége és szerkezete alapvetően hasonló volt, s valamennyien integrációérettnek minősültek. Az 1980-as évtizedben végbe-

ment bővüléskor pedig egyértelműen a politikai megfontolások domináltak. Sőt a koppenhágai kritériumok is politikai alku szüleményei, hiszen amikor 1992-ben a keleti társult országok a tagság lehetőségének elfogadását próbálták elérni az EU tagállamainál, akkor éppen a kritériumok felvetésével igyekeztek kompromisszumra jutni.

A gazdasági és monetáris unió programja viszont egyértelművé tette, hogy ezen a szinten az integrációérettséget politikai alapon már nem lehet figyelmen kívül hagyni. A gazdasági unió lényeges új mozzanata ugyanis, hogy abban a tagállamok korántsem automatikusan vehetnek részt; bizonyos feltételeknek meg kell felelniük. A piaci liberalizálás következményei nagyrészt egyoldalúak és egyirányúak voltak (a fejletlenebb vagy gyengébb partner többet veszthetett) és a gazdagabb, erősebb tagállamokra való visszahatások nem jelentkeztek közvetlenül. Az egységes piaccal és különösen a gazdasági unióval más a helyzet: a kölcsönhatások felerősödnek és közvetlenné válnak. Az egyik partner gazdasági nehézségei (költségvetési hiánya vagy regionális egyenlőtlenségei) már visszahatnak a többiek gazdaságára és destabilizálhatják (például az infláció gerjesztésével). A gazdasági unióban való részvétel érinti az adott nemzetgazdaság intézményi és politikai struktúráját is. Ebben az összefüggésben

már vizsgálendő az integrációra való készség és felkészültség.

Másfelől az integrációérettség a tagállamok, de különösen az újonnan jelentkezők eltérő fejlettségi színvonalával kapcsolatosan merült fel, és különösen markánsan vetődött fel a keleti kibővülések napirendre kerülésével.

Természetes, hogy minden integrációs szervezet bizonyos tagsági feltételeket határozhat meg a benne résztvevők számára. Ezek többnyire kézenfekvők (következnek a földrajzi közelségből vagy a politikai orientációból) vagy elég általánosak ahhoz, hogy ne legyenek kizáró jellegűek. A Római Szerződés az Európai Közösségekben való részvételre csupán azt írta elő, hogy az illető ország európai és demokratikus legyen. Ez a földrajzi körülhatárolást illetően hagyott ugyan némi bizonytalanságot (például Törökország vonatkozásában), de elég általános volt ahhoz, hogy a lehető legszélesebbre nyissa a csatlakozás lehetőségét. Más esetekben az országok társadalmi és politikai orientációja (például KGST) volt a döntő. A keleti kibővülések kapcsán nyilvánvalóvá vált a csatlakozási feltételek formalizálásának szükségessége.

1948-tól (a GATT megalakulása óta) 2000-ig 214 regionális kereskedelmi egyezményt kötöttek a világ országai. Közülük a 2000-es évek elejére csak 134 volt érvényben. Nagy részük kudarcot vallott: vagy beszüntették tevékenységüket vagy felbomlottak. Ez különösen a regionalizmus első hullámában született egyezményekre igaz, amelyek az elmúlt évtizedek nagy politikai és gazdasági változásai (az 1970-es évek gazdasági válsága vagy a szovjet blokk összeomlása) után nagyrészt eltűntek. Az 1990-es évektől kezdődő második hullám sokkal sikeresebbnek tűnik, amikor is az új szervezetek létrejöttét a növekvő nemzetközi gazdasági interdependencia és a kommunikációs fejlemények siettetették. Csak 1995 és 2000 között 90 ilyen új regionális kereskedelmi megállapodást kötöttek – a szabadkereskedelmi övezettől a közös piacig.

Nyilvánvaló, hogy a magas „elmúlási” rátában számos konkrét gazdasági és politikai tényező játszott közre. A nagy szám általánosabb és alapvetőbb okokra is utalhat, de felmerül az a kérdés is, mennyire voltak az általános feltételek biztosítottak, az adott országok milyen mértékben voltak felkészülve a regionális integráció adott formáinak alkalmazására. Másképpen fogalmazva: az a kérdés, mennyiben voltak ezek az országok vagy régiók érettek az integrációra.

Az integrációérettséggel több kutatási program keretében a Budapesti Corvinus (akkor Budapesti Közgazdaságtudományi) Egyetem Világ gazdasági tanszékén az 1990-es évek végétől kezdtünk foglalkozni. A kutatások során nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális integrációkra való felkészülés és a bennük való részvétel összetettsége miatt különbséget kell tennünk a csatlakozási vagy tagsági kritériumok teljesítése és az integrációérettség között.

A csatlakozási vagy tagsági kritériumok széles értelemben egy integrációs szervezetben való részvétel feltételeit és követelményeit határozzák meg, formálisan és hivatalosan is. A csatlakozási kritériumok szűkebbek, egy konkrét integrációs szervezetre vagy formára vonatkoznak és szorosan csak a taggá válás feltételeit rögzítik. A csatlakozási kritériumokat előzetesen, még kívülről kell teljesíteni. Nem teljesítésüket egyszerűen a felvétel elhalasztásával lehet szankcionálni.

A tagsági kritériumok az integrációs övezeten belüli magatartások és cselekvés követelményeire vonatkoznak, azokat belülről teljesítik, megsértésükre szankciókat szabnak (az egységes piaci szabályok betartásának bírósági kikényszerítése; a Stabilitási és Növekedési Egyezmény vagy a demokratikus elvek, illetve az Amszterdami és a Nizzai Szerződések 6. és 7. cikkelyei megsértésének esetére előírt eljárások). Az Európai Unióban széles értelemben például a teljes *acquis communautaire* átvétele és betartása tagsági kritérium.

A csatlakozási kritériumok attól függően alakulnak, hogy az adott szervezet a belépés idejére az integráció milyen szintjéig jutott el. Amikor Görögország vagy Portugália csatlakozott, akkor egy közös piaci struktúrába léptek be. Az új tagok most egységes piacra, valamint gazdasági és monetáris unióhoz csatlakoznak. A tagsági kritériumok egy részét már a csatlakozás előtt teljesíteniük kell, míg más részüknek belülről kell fokozatosan megfelelniük.

Az integrációérettséget olyan képességként határozhatjuk meg, amelynek alapján az adott integrációs formából származó előnyök maximálisan kihasználhatók, míg a költségeket és a hátrányokat minimalizálni lehet. Az integrációérettséget a költségek és hasznok egybevetésével mérhetjük. Egy ország akkor integrációérett, ha a tagság összességében előnyös számára.

Az integrációérettség elemzése elsősorban nem a feltételek és a követelmények teljesítésére koncentrál, hanem sokkal inkább a folyamat következményeire és eredményességére. A ket-
tő természetesen szorosan összefügg, hiszen a tagsági kritériumok az integrációérettséget próbálják kifejezni. A csatlakozási-tagsági kritériumok inkább a követelmények minimumát fogalmazzák meg, amelyek teljesítése esetén a belépés megvalósulhat, míg az érettség kérdése messze túlmutat ezen és a sikeres és hatékony integrálódás feltételeit általában a maguk teljesítésében vizsgálja.

Az EK-/EU-ban konkrét csatlakozási kritériumokat először 1991-ben a gazdasági és monetáris unióra való áttérés kapcsán fogalmaztak meg. Az úgynevezett maastrichti konvergencia-kritériumok a monetáris integráció fontos követelményét ragadják meg, amikor az EMU-ban való részvétel feltételeként a tagállamoktól a monetáris és fiskális stabilitás meghatározott mutatóit kéri számon.

■ A tagállamoknak magas fokú árstabilitást kell elérniük. Az infláció, amit a fogyasztói ár-

indexszel mérnek, a vizsgált egyéves időszakban nem térhet el több mint 1,5 százalékponttal a három legjobb inflációs teljesítményű tagállam színvonalától.

■ A kormányzati pénzügyi pozícióknak stabilnak kell lenniük, mégpedig úgy, hogy

- a költségvetési hiány ne haladja meg a GDP 3 százalékát, valamint
- az államadósság legyen kisebb a GDP 60 százalékánál.

■ A kamatok konvergenciáját úgy értelmezik, hogy a vizsgált egy évben a hosszú lejáratú államkötvények átlagos, nominális kamatlába nem tér el 2 százaléknál többel a három legjobb árstabilitási teljesítményű országtól.

■ A tagállam valutája vegyen részt az EMU árfolyam-mechanizmusában, és két éven belül legyen oly módon stabil, hogy nem szükséges egyetlen másik tagállam valutájával szemben sem leértékelni.

Az újonnan belépőkkel szemben csatlakozási kritériumokat a keleti kibővülésekkel kapcsolatosan határoztak meg. Az úgynevezett koppenhágai kritériumokat 1993 júniusában fogadták el, majd később pontosították és kiegészítették őket. E feltételek a következők:

- a demokrácia, a törvényesség, az emberi és kisebbségi jogokat garantáló intézmények stabilitása;
- működőképes és az unióban jellemző éles verseny és a piaci erők nyomását állni képes piacgazdaság;
- a tagsággal járó kötelezettségek teljesítése és a politikai, valamint a gazdasági és monetáris unió céljának az elfogadása;
- az unió felvevőképességének megléte.

A csatlakozási-tagsági kritériumok teljesítésére vonatkozó paraméterek esetenként pontosan kidolgozottak és konkrétak (például a maastrichti konvergencia-kritériumok). Más esetekben az elemzéshez és a megítéléshez szükséges paraméterek elnagyoltak, következtetlenné, erősen vitathatók vagy egyszerűen hiányoznak. A koppenhágai kritériumok ér-

telmezéséhez például nem rendelkezünk érdemi útmutatással. Ez sokszor az elemzés módszereinek a kidolgozatlanságára vezethető vissza, máskor bizonyos szándékosságot is tükröz, ami lehetőséget ad akár a feltételek rugalmas kezelésére, akár az integrációs folyamat gyorsítására vagy éppen késleltetésére és akadályozására.

A csatlakozó országok tagságra való érettségét és felkészültségét rendszeresen vizsgálták az Európai Bizottság és az EU más szervei (például az Európai Parlament), természetesen alapvetően a csatlakozási kritériumok teljesítésének szempontjából. Az integrációérettség megítéléséhez ezek nem nyújtanak komolyabb elméleti és módszertani megalapozást. Az ismérvszerű és elemzési módszereik nem egyértelműek, csupán laza kereteket adnak a politikai alapon történő mérlegeléshez.

Az integrációérettség vizsgálata nem csak a belépés kapcsán szükséges és aktuális, hiszen az integrációs képességek fenntartása mindvégig feltétele az előnyök későbbi kihasználásának. Némiképp más a helyzet a csatlakozási kritériumokkal. Ezek vizsgálata a belépés után elveszti jelentőségét, mivel a tagállamokat nem zárják ki akkor sem, ha nem teljesítik őket. A tagsági kritériumoknak való megfelelést (például a Stabilitási és Növekedési Egyezmény alapján) folyamatosan számon kérik, sőt elmaradásukat szankcionál(hat)ják is.

Az integrációérettség négy fő dimenzióban elemezhető:

- a gazdasági,
- a társadalmi,
- a politikai és
- az intézményi szempontok és kritériumok teljesítése alapján.

A koppenhágai csatlakozási kritériumok sajátossága, hogy az új tagokkal szemben politikai, gazdasági és intézményi feltételeket egyaránt megszabnak. A maastrichti döntéseket ezzel szemben az jellemzi, hogy a csatlakozással összefüggésben a gazdaságiakon belül is

költségvetési és monetáris kritériumokra szűkülnek, bár tagsági kritériumként intézményi követelményeket is megfogalmaznak. A Stabilitási és Növekedési Egyezményen túl erre utal például a nemzeti bankok és az Európai Központi Bank függetlenségének szabályozása. (Az integrációérettség társadalmi vonatkozásaival nem foglalkozunk.)

A CSATLAKOZÁS ÉS A TAGSÁG GAZDASÁGI KRITÉRIUMAI ÉS AZ INTEGRÁCIÓÉRETTSÉG

Integráció-gazdaságtani megközelítésben az integrációérettség alapkritériumai a következők:

- működő piacgazdaság;
- versenyképesség (szerkezeti és fejlettségi követelmények);
- makrogazdasági stabilizáció/stabilitás;
- konvergencia;
- finanszírozhatóság és finanszírozás.

Az integrációérettség paraméterei összetettebbek annál, mint amelyeket a csatlakozási és a tagsági kritériumoknál általában használnak. Ezek a kritériumok az adott integrációs forma normális működésének általános kereteit képezik; az integráció sikerességének a feltételei. A gazdasági kritériumokat célszerű a lehető legszélesebben elemezni, hiszen a jelenlegi kibővülés előnyössége, valamint a hatékonysági és jóléti előnyök maximális kihasználása alapvetően ezek teljesítésén múlik.

Az integráció piacgazdasági kritériumairól

Koppenhágában a működő, valamint az unióban jellemző éles verseny és a piaci erők nyomását állni képes piacgazdaság kiépítését szabták a csatlakozás feltételeként. A piacgazdaság normális működése valamennyi integrációs forma kapcsán kiinduló feltétel. Az integráció gazdaságtanának egész elméleti és elemzési rend-

szere ezek feltételezésén alapul. A liberalizálás éppen ezeknek a regionális kereskedelem- vagy gazdaságpolitikai akadályait hártja el. A belső szabadkereskedelem előnyei csak a piaci mechanizmusok megfelelő működése esetén használhatók ki. Hivatalos tagsági kritériumként a működő piacgazdaság kérdése csak a kelet-közép-európai országok csatlakozása kapcsán került napirendre, de ez nem jelenti azt, hogy korábban ne lett volna relevanciája. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a kérdés a különböző integrációs lépcsőfokokon eltérő hangsúlyt kap és a szorosabb integrációs formáknál (EMU) még a legfejlettebb országoknál sem kerülhet meg. Más kérdés, hogy a működő piacgazdaság (rugalmas tényezőpiacok és tényezőárak) követelménye az EMU esetében sem fogalmazódott meg tagsági kritériumként, hanem csak informális elméleti vitákban elemezték.

Az EGK hat alapító tagállama, mint fejlett piacgazdaság, megfelelt ennek a követelménynek, ilyen jellegű érdemi kételyek még a mediterrán kibővülésekkel kapcsolatosan sem merültek fel. (Ellentétben a keleti kibővülésekkel, Görögország, Portugália és Spanyolország még csak a közös piachoz csatlakozott.) Legalábbis alapvetően mindenképpen megfeleleltek, hiszen azt is tudjuk, hogy tökéletesen működő piacgazdaság nincsen. Hozzá kell tenni, hogy ez a megfelelés korántsem volt teljes és automatikus. Nem véletlen, hogy a vámunió és a közös piac már a kezdetektől erőteljes közösségi szintű versenyellenőrzéssel és versenyszabályozással párosul, amihez a későbbiekben a kereskedelem akadálytalanságát biztosító széles körű jogharmonizáció kapcsolódik. A működő piacgazdasággá válást tehát számos intézkedés segíti. Az EK tagállamainak esetében elegendő volt, hogy erre a taggá válás után kerüljön sor.

Hasonlóképpen belülről és utólag alkalmazkodtak a tagállamok az 1990-es évek elejétől az egységes piachoz. Az egységes piac formálisan továbblépés a közös piachoz képest, fejlettebb integrációs fokozat. Ugyanakkor tartalmilag

nem más, mint a közös piac tényleges megvalósítása. A közös piac is a négy szabadságot tűzi ki célul, de nagyrészt az útjukban álló korlátok felszámolására összpontosít. Az egységes piac programja szisztematikusan próbálja lebontani a négy szabadság előtt álló valamennyi akadályt, s végső soron éppen a működő piacgazdaság feltételeit teremti meg.

Az optimális valutaövezet és a koppenhágai tagsági kritériumok között elméleti megközelítésben bizonyos hasonlóságot fedezhetünk fel. Az optimális valutaövezet is a működő piacgazdaság követelményét veti fel, legfeljebb azt konkrétan leginkább a tényezőpiacokra vonatkoztatja. Mivel a gazdasági és monetáris uniónak az egységes piac megvalósítása a kiinduló feltétele, a működő piacgazdaság ez esetben mégis sokkal szélesebb értelemben vett kritérium. „Gazdasági értelemben egy ország EU-érettsége végső fokon az egységes piacba való zökkenőmentes beilleszkedés képességeként is felfogható.” (Rácz M., 2000, 812. oldal) Azt is mondhatjuk, hogy a működő piacgazdaság az egyik legáltalánosabb integrációs kritérium, az integrációs előnyök megfelelő kiaknázásának fontos feltétele.

A keleti kibővüléskor az integrációérettség kérdése újszerűen vetődött fel. A közép- és kelet-európai országok az 1990-es évek elején még az átalakulás közepén tartottak és 1993 júniusában Koppenhágában gyakorlatilag nem mást fogalmaztak meg csatlakozási feltételként, mint a központi tervezetből a piacgazdaságba történő átmenetnek a befejezését. Kelet-Közép-Európával kapcsolatosan a működő piacgazdaság követelményének bevezetése egyrészt az átalakulás egy bizonyos kívánatos minimumát fogalmazta meg, másrészt már utalt az egységes piacban való részvétel követelményeire is.

A csatlakozási-tagsági érettség szempontjából fontos kérdés a piacgazdaság működőképességének megfelelő értelmezése, azonosítása és adott esetben mérése. Nyilvánvaló volt:

pusztán a piacgazdasági intézmények jogi megteremtése még nem elégséges ahhoz, hogy a jelölt országok valóban meg is feleljenek az érettség követelményének.

A piacgazdasági működőképesség természetes elvárás a gazdaság valamennyi szintjén. A működőképesség feltételezi a piaci szereplők és az árak mesterséges korlátok nélküli, szabad mozgását. A gazdaság szereplői az adott gazdasági és gazdaságpolitikai környezetben a piac hatásaira megfelelően és racionálisan válaszolnak. A vállalati nyereség a szó valóságos értelmében profittá válik, amivel mérhető a vállalat hozzájárulása a gazdaság egészének eredményességéhez. A piacgazdaság megteremtése olyan politikák, intézmények és gazdaságpolitikai eszközök alkalmazását követeli meg, amelyek összhangban vannak a piac működésével, és a tágabb társadalmi érdekeket ezek figyelembevételével igyekeznek harmonizálni (piackonform állami intézmények). A globalizáció körülményei között – különösen kisebb gazdaságokban – fontos feltétel a gazdaság külső intézményi nyitása-nyitottsága.

Az átalakulási elemzések (például EBRD Transition Reports) az EU éves országjelentésével (Regular Reports) együtt úgy értékelték, hogy a tagjelölt közép-európai országok – köztük Magyarország – az 1990-es évek végére megfeleltek a működő piacgazdaság követelményének. Magyarországon a privatizáció nagyrészt befejeződött (s a régióban egyedülálló vállalati rekonstrukciókkal járt együtt), a piacgazdaság főbb elemei összhangba kerültek a fejlett országokra jellemző paraméterekkel:

- az árak mintegy 97 százaléka liberalizált,
- a szabadpiacra jutás biztosított,
- a külkereskedelem túlnyomó részében (mintegy 80 százalékban) szabaddá vált,
- a forint a folyó fizetési műveletek tekintetében 1996 óta (2001 óta pedig teljesen) konvertibilis,
- a kamatok és az árfolyamok a piaci viszonyokat tükrözik.

A pénz- és tőkepiacok gyorsan bővülnek, szolgáltatásaik és infrastruktúrájuk modernizálódik. A piackonform adórendszer két fő oszlopa: az 1988-ban bevezetett hozzáadottérték-típusú forgalmi adózás és progresszív jövedelemadózás megszilárdult, a magyar gazdaság az 1990-es évek közepétől sikeres modernizációt hajtott végre. A többi országban a hozzáadottérték-alapú adót csak az 1990-es évektől vezették be. A gazdasági törvényhozás közeledett az EU-normákhoz és a legtöbb területen el is érte őket. Hasonló fejlemények mentek végbe a balti államokban is, Bulgária és Románia viszont képtelen volt ledolgozni a hátrányát. Többnyire még jelentősebb a régió többi országának (a volt Szovjetunió és Jugoszlávia korábbi tagköztársaságainak) lemaradása, bár Horvátország például gyorsan felzárkózhat.

Az integrációérettségre vonatkozó gyakorlati tapasztalatokkal csak a tagság megvalósulása után néhány évvel rendelkezhetünk. A szabadkereskedelmi társulást megvalósító Európai Megállapodások hatásai azonban már korábban arra utaltak, hogy ezek az országok képesek kihasználni a piaci integráció előnyeit. A piac nyitása szempontjából a teljes jogú tagság (az egységes piacba való teljes beépülés) már nem jelentett drámaian új helyzetet (az ipari termékek piaca már liberalizált volt), és az újabb területeken történő nyitás (agrárszféra, szolgáltatások) előny-hátrány mérlege is pozitív lehet. Az integrációérettséget ugyanakkor a gazdasági és monetáris unióra is ki kell terjeszteni, hiszen az új tagok viszonylag rövid átmeneti időszak után (3–6 év) ehhez is csatlakozni kívánnak.

Versenyképességi (fejlettségi és szerkezeti) követelmények

A versenyképességi, fejlettségi és szerkezeti követelmények és kritériumok már a szabadkereskedelmi övezettel, mint a piaci integráció leglazább és legegyszerűbb formájával kapcsol-

latosan is a figyelem középpontjába kerültek (különösen a fejlődő országok integrációs kísérleteivel összefüggésben), a fejlettebb alapformáknál még inkább ez a helyzet.

A korábbi kibővülésekhez képest a fejlettségi és szerkezeti különbségek problémája különösen határozottan vetődött fel a keleti kibővülések kapcsán. A tagjelölt országok egy részében jelentős még a mezőgazdaság súlya és több szektoruk versenyképessége is alacsony szintű. A verseny nyomásának való megfelelés követelménye nagyon is valóságos aggály megfogalmazódása volt. Kifejezte azt az – 1993-ban még bizonyos mértékig jogos – félelmet, hogy a tagságnak a jelöltek gazdaságára súlyos, sőt katasztrofális következményei is lehetnek, ami egyik félnek sem volt érdeke.

Az EU a verseny nyomásának való megfelelés paramétereit sem fogalmazta meg részletesebben, amivel itt is tág teret hagyott az értelmezésnek. Úgy véljük, hogy az EU a versenyképességet csak közvetetten és szűkített értelemben határozta meg tagsági kritériumként (például árfolyam-stabilitás). Ugyanakkor a versenyképességet az integrációérettség fontos (talán az egyik legfontosabb) indikátorának kell tekinteni. Nem volt vitás, hogy a jelölt országok az integráció előnyeit nem tudják kihasználni, ha nem rendelkeznek a piaci versenyben helytállni képes vállalatokkal és termékekkel. Ellenkező esetben a verseny nagy számban söpörheti ki a piacról a csatlakozó országok vállalatait.

A versenyképesség azonban nem egyértelmű (és még kevésbé mérhető) fogalom. Bár egyesek szerint csak termékek és vállalatok szintjén értelmezhető (költségek szintje, termék minősége stb.), míg makroszinten nem tudunk vele mit kezdeni, a versenyképességet valójában komplexen szükséges elemezni. A makro- és mikromegközelítés egyaránt releváns, de nem egyszerűen arról van szó, hogy a termelői-vállalati versenyképességek összeadódnak országos vagy nemzetközi szinten,

azoknak önálló tényezői és hatásmechanizmusai vannak.

Az országok ugyanis nemcsak termelési-műszaki-gazdálkodási struktúráikkal (termékek, technológiák, újítások, vállalati vezetés) vagy éppen infrastruktúrájuk fejlettségével versenyeznek egymással, hanem társadalmi, gazdasági és intézményi rendszereikkel is. S adott helyzetben az utóbbiak lehetnek fontosabbak. Jól tudjuk például, hogy az EU legfejlettebb tagállamainak feldolgozóipara a termelési-technológiai versenyképességét illetően nincsen érdemi hátrányban globális versenytársaiéval szemben. Szerkezeti gondjai leginkább társadalmi-intézményi tényezőkkel függnék össze (a gazdaságok állami túlszabályozása, az állami szektor alacsonyabb hatékonysága, a magas adók, az európai jóléti állam válsága, a tényezőpiacok rugalmatlansága stb.). Az EU versenyképességének erősítése tehát sokkal inkább a strukturális reformok végrehajtásának a függvénye, mint a hagyományos értelemben vett termék- vagy technológiai fejlesztésé.

Az integrációérettség szempontjából a versenyképesség technikai-strukturális, teljesítményi, infrastrukturális, intézményi és politikai, valamint szubjektív dimenziói a legfontosabbak.

A különféle elemzések egyértelműen arra utalnak, hogy az elmúlt évtizedben a csatlakozási és integrációérettség vonatkozásában az új tagok versenyképessége jelentős mértékben javult. A kelet-közép-európai országok érdemben előreléptek a versenyképességi ranglistákon és a globális világgazdaság középmezőnyébe küzdötték fel magukat. A Világgazdasági Fórum általános versenyképességi indexe tekintetében Magyarország 2001-ben a 26. helyre került (2000-ben a 32. helyen volt) és a régióban az első helyet foglalta el. Ezek az elemzések azt jelzik, hogy a közép-európai új tagoknak jó esélyük lehet arra, hogy 15–20 év alatt felzárkózzanak az EU fejlett központjához.

Sajnálatos módon az elmúlt években a Világgazdasági Fórum rangsora szerint Magyaror-

szág pozíciói fokozatosan romlottak és a 2004-es adatok szerint a 39. helyre szorult vissza (s ott maradt 2005-ben, majd 2006-ban is). Miután időközben a vizsgálatba három újabb ország is bekerült, Magyarország csak tíz hellyel esett vissza a rangsorban. A pozícióromlás alapvetően a makrogazdasági teljesítményekre (főként a költségvetés rekordméretű hiányára) vezethető vissza.

A közép-európai gazdaságok versenyképességének fő forrása a termelékenységük gyors javulása, valamint az emberitöke-állományuk magas minősége és olcsósága. A magyar áruk versenyképessége leginkább ezekben gyökerezik. Mint az ITDH Versenyképesség 2000 tanulmánya megállapítja: az egy feldolgozóipari foglalkoztatottra jutó termelés alapján számított termelékenység 1991 és 2000 között 2,2-szeresére nőtt. Ezzel szemben a reálbérek mérsékelten, bizonyos hullámmal összességében mintegy 20 százalékkal emelkedtek. Ennek alapján jelentős mértékben erősödött a magyar ipar versenyképessége és növekedtek bérköltségsúlyai. A transzformációs válság a reálbérek jelentős csökkenésével járt együtt, amelyek csak az 1990-es évek második felében kezdtek emelkedni. 1997 és 2000 között Magyarországon a reáljövedelmek évi 3,1 százalékkal nőttek a termelékenység évi 4,7 százalékos emelkedése mellett – vagyis tovább javultak a bérköltségsúlyok. (*Napi Világgazdaság, 2001. július. 27.*) Egyes adatok szerint, miközben Magyarország általános termelékenységi szintje 58 százaléka az EU átlagának, addig a bérek csak 40 százaléka körül vannak. (*Consulting 2002 – Világgazdaság, 2002. február 15.*) Rontotta az ország versenyképességét, hogy 2001 és 2006 között a reálbérek közel 40 százalékkal – a termelékenység javulását messze meghaladó ütemben – emelkedtek.

A piac liberalizálása következtében Magyarországon az energiaárak gyakorlatilag megfelelnek a világpiaci átlagoknak. A villamos energia és a gázszolgáltatás esetében az állam a la-

kossági árakat alacsonyabban tartotta, de az ipari fogyasztók árai közel vannak az EU többi tagállamának szintjéhez. Versenyhátrányt jelent viszont a távközlés drágasága. Az üzleti szektor telefonköltsége vásárlóerő-paritáson 30–40 százalékkal magasabb, mint a fejlett országokban. Az internet-hozzáférési költség az EU-hoz képest 2–3-szoros. A közép-európai országok többségében a nemzeti valuták reál-felértékelődése fékezte ugyan a versenyképesség javulását, de mivel a termelékenység gyorsabban nőtt, ez hosszabb távon nem okozott gondot.

A munkaerő viszonylag jó minősége ellenére az új tagok tehát még messze vannak a tudásalapú társadalom kialakításától. A legtöbb országban, így Magyarországon is a K+F-kiadások voltak az átalakulási válság fő vesztesei, részesedésük a GDP-ben az 1990-es évek eleji 2 százalékról 0,5 százalékra csökkent. A felzárkózás ezen a területen is megkezdődött ugyan, de a magyar 1 százalék körüli arány még mindig elmarad az EU 1,8 százalékos arányától. Az EU egésze is lemaradásban van globális versenytársaihoz képest. (Az arány az USA-ban 2,8 százalék, Japánban pedig 2,9 százalék.)

A termelékenység gyors növekedése továbbra is kulcsfontosságú, és sok múlik azon, hogy ezek az országok milyen gyorsan és sikeresen tudnak belépni a tudásalapú társadalomba. Bátorító jel, hogy a transznacionális társaságok Közép-Európában az elmúlt években egyre többet ruháztak be a K+F-szektorba. Az OECD számításai szerint Magyarországon a feldolgozóipar és a szolgáltatások kibocsátásának egynegyede a tudásalapú szektorokból származik és ez magasabb, mint számos vezető országban (Németországban, Franciaországban vagy Ausztriában). Ilyen szempontból Csehország és Lengyelország megelőzi Portugáliát. (*Financial Times, 2001. október 28.*) A transznacionális vállalati struktúrák képezik az ország versenyképességének alapját. Ugyanakkor a magyar gazdaság szerkezetét duális jel-

leg jellemzi. A hazai kis- és közepes vállalatok versenyképessége korántsem kielégítő.

Rontja a régió versenyképességét a társadalmi újraelosztás viszonylag magas szintje. Magyarországon az adóknak a GDP százalékában kifejezett 39 százalékos aránya alatta van ugyan az EU 42 százalékos átlagának (ez a szám az USA-ban 30 százalék, Japánban pedig 27 százalék volt), de viszonylagos fejlettsége alapján inkább olyan országokkal indokolt az összehasonlítása, mint Portugália (34 százalék) vagy Írország (31 százalék). 2000-ben a megfelelő adatok Csehországra szintén 39 százalék, Szlovákiára 36 százalék és Lengyelországra 34 százalék voltak. „Magyarországnak tehát ahhoz, hogy az unió kiterjedt piacán várható erősebb versenyben meg tudja állni a helyét, már a csatlakozás előtt egyszeri lépésként legalább 4–5 százalékponttal csökkenteni kellett volna az adóterhelési szintjét, amit aztán – a velünk egy csoportba tartozó többi ország jövőbeli lépésétől függően – esetenként további kiigazításoknak kell követnie.” (Szabó, 2004, 39. oldal)

Makrogazdasági stabilizáció és stabilitás

Nem kétséges, hogy a gazdaság stabilitása az integrációérettség fontos tényezője. Ez érvényes mind a piac normális működése, mind a piaci integráció előnyeinek a kihasználása szempontjából. Természetesen a makrogazdasági stabilitás és a sikeres integráció kölcsönösen függenek egymástól: egyrészt a stabilitás az integráció egyik előfeltétele, másrészt a sikerességének a jelzője is lehet.

A stabilizáció mérésére számos lehetőségünk van, ezek közül választhatunk például annak megfelelően, hogy a stabilizációs folyamatban milyen prioritásokat tűzünk ki. Általában nehéz lenne olyan abszolút értelemben érvényes mércéket vagy paramétereket találni, amelyekkel megbízható módon lehetne jellemezni egy ország gazdaságának stabilitását vagy a stabili-

zációs folyamat optimális voltát. A viszonyítási pontok többnyire viszonylagosak és a stabilitást meghatározott megfontolásokhoz képest fejezik ki. Ilyen jelzőszámok az alapján kísérletet lehet tenni stabilitási indexek számítására vagy kedvezőtlen folyamatok alapján válsághelyzetek előrejelzésére.

■ „Optimális vagy kedvező makrogazdasági teljesítmény, ami a gazdasági növekedés, az infláció, a foglalkoztatottság, a költségvetési mérleg vagy a fizetési mérleg ideális alakulásán alapul. Ez természetesen nagyon bizonytalan és viszonylagos megközelítés. A kérdés feltehetően leginkább eseti alapon ítélhető meg. A gazdasági teljesítmény és következésképpen a stabilitás számos tényező függvénye (fejlettségi szint, innovációs kapacitások vagy világgazdasági pozíciók stb.). A gazdasági növekedés esetében vizsgálhatjuk a »kibocsátási deficitet« (output gap), ami a potenciális növekedési képességek és a tényleges növekedés különbsége.” (*OECD Economic Outlook, November 2001, No. 70.*) A gazdasági növekedést viszonyíthatjuk a fejlődés trendvonalához (*Jánosy Ferenc* elmélete), ami azt jelenti, hogy 3 százalékos növekedés egy adott ország esetében lehet elégtelen, miközben másik esetben 2 százalékos növekedés lehet optimális és nagyon is kielégítő. A munkanélküliséget viszonyíthatjuk a természetes rátájához, ami különféle tényezők alapján országonként nagy eltéréseket mutathat. Az inflációt tekinthetjük kielégítőnek, ha az úgynevezett kívánatos infláció nemzetközileg meghatározott 2–3,5 százalékos sávjába esik. Általában a költségvetés és a fizetési mérleg kiegyensúlyozottságát kívánatosnak tekinthetjük, de ezt a követelményt sem lehet abszolútizálni. A gyorsan modernizáló és szerkezetet váltó országok esetében a költségvetés és a fizetési mérleg hiánya nagy valószínűséggel akár jelentős is lehet, mégsem lenne célszerű ezt az instabilitás jelének tekinteni. A jó teljesítmények és a gazdasági stabilitás mutatóit tehát óvatosan és konkrétan kell elemezni. Egyes

esetekben az abszolút teljesítményekből kell kiindulni, máskor a stabilitáshoz elegendő a folyamatok javuló tendenciája.

■ A fenntartható növekedés biztosítása (amit nem szabad összetéveszteni a fenntartható fejlődéssel, amely a gazdasági prosperitást igyekszik a környezet állapotának a fenntartásával, sőt javításával összeegyeztetni). A kérdés különösen fontos Magyarországra szempontjából, amely az 1970-es évek kezdetétől egy sajátos megtorpanási-nekilendülési (stop-go) ciklusban vergődött, s aminek több mint 20 évnyi gazdasági stagnálás lett az eredménye. A gazdasági növekedés időről időre összeegyeztethetetlennek bizonyult a gazdaság egyensúlyával, ami sohasem engedett meg 1–2 százaléknál magasabb növekedési rátát. A magasabb növekedési ütemek ugyanis rendre azonnal a költségvetés és a fizetési mérleg felborulásához vezettek, ami az adósságállomány jelentős és elfogadhatatlan mértékű növekedését idézte elő. Ez történt 1987-ben, amikor a 3 százalékot alig meghaladó növekedési ütem az adósság megduplázódásához vezetett, de hasonló történt 1993-ban is. Az egyensúly érdekében tett megszorítások a növekedést rendre visszafogták. Ebből a hibás körből a magyar gazdaság csak 1997 után tudott kitörni az 1995-ös drasztikus stabilizációs intézkedéseknek (a Bokros-csomagnak) és a gazdaság sikeres szerkezeti modernizációjának köszönhetően. A magyar gazdaság 1997 után fenntartható növekedési pályára állt, és a viszonylag gyors (4–5 százalékos körüli) gazdasági növekedés hosszabb távon is fenntarthatónak tűnt anélkül, hogy a külső és belső egyensúly felborulásával járna. Erről a pályáról 2001 után fokozatosan lecsúszott gazdaságunk s eddig – legalábbis a költségvetési egyensúly vonatkozásában – nem sikerült visszaállnia rá. A növekedés fenntarthatósága a gazdaság szerkezeti állapotának is a kifejezője, az úgynevezett strukturális problémáknak a lassú növekedés az egyik legfőbb tünete. Számos más ország (Bulgária

vagy éppen Csehország) is küzdött hasonló problémákkal.

■ A gazdaságok EU-hoz viszonyított teljesítményjellemzői:

- az EU-tagállamok gazdasági teljesítményének mérceként választása, még hozzá a gazdasági fejlődés aranykorának (1957–1973) mutatói alapján;
- összehasonlítás az EU-tagállamok átlagos teljesítményével;
- mérceként vehetők a legjobban teljesítő EU-országok;
- összehasonlítás alapul vehetők a közel hasonló fejlettségű EU-tagállamok;
- kiindulhatunk a maastrichti kritériumokból, amit kiegészíthetünk a Stabilitási és Növekedési Egyezmény teljesítésével.

A tervgazdasági rendszerek összeomlása után a kelet-közép-európai országok súlyos átalakulási válságba kerültek: úgy kellett gyökeresen korszerűsíteniük gazdaságuk szerkezetét, hogy közben – az 1980-as évek végétől – a gazdasági teljesítményük rohamosan rosszabbodott. A válság mélysége, mérete és következményei a XX. században egyedül az 1929–33-as nagy világgazdasági válsághoz voltak hasonlíthatók. Magyarországon a GDP 1989 és 1994 között mintegy 20 százalékkal csökkent, a munkanélküliség 1992-ben 12,4 százalékkal, az infláció 1991-ben 38 százalékkal érte el a csúcst. Magyarország, valamint a Cseh Köztársaság és Szlovákia kivételével (a csehszlovák inflációs csúcs 1991-ben 58 százalék volt) valamennyi ország az 1990-es évek elejére – 1000 százalékos körüli – hiperinflációval szembesült, míg a munkanélküliségi csúcsok az országok többségében (Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Bulgária, Románia) elérték a 15–17 százalékos szintet.

A közép-európai országokat az átalakulási válság a többi volt szocialista országnál kevésbé sújtotta, s kilábolásuk is már 1993–94 után elkezdődött. A fellendülés alapja a külgazdasági nyitás, főként az EU tagállamaival folytatott

kereskedelem bővülése és a külföldi működő tőke beáramlása volt, és az országok többségében összekapcsolódott a gazdaság szerkezeti átalakulásával. Ezek az országok az 1989–90-es termelési szintjüket 2000 körül érték el és ezt követően fokozatosan a felzárkózás periódusába léptek. A többi ország vagy régió (a Balkán, a balti országok, a FÁK országai stb.) visszaesése nagyságrendileg nagyobb volt és a fennedülés is tovább várattott magára.

Magyarországon a GDP 2000-ben érte el az 1989-es szintet s 2006-ra mintegy 31 százalékkal meg is haladta. A gazdasági növekedés 1996-tól vett erőteljesebb lendületet és 1997 és 2001 között az átlagos évi növekedés elérte a 4,5 százalékot. 2002–2003-ban a növekedés 3,6 százalékra lassult, majd a 2004–2006-os évek átlaga ismét 4,2 százalék körülire emelkedett. A globális recesszió a gazdaságot mérsékelten érintette, az EU-hoz viszonyított növekedési többlete 2001 óta tartósan 2,5 százalékos maradt. (Vagyis a lelassulás az EU-ban erőteljesebb volt.) 2001 és 2003 között romlott a növekedés szerkezete: miközben a beruházások csökkentek, a fogyasztás erőteljesen nőtt. A magyar munkanélküliségi szint (2005-ben 7 százalék) viszonylag kedvező ugyan a régióban, de a foglalkoztatottak száma továbbra is elmarad az 1990-es szinttől. (1990-ben 4,9 millió volt, 1997-ben 3,6 millióval érte el mélypontját, de 2005-ben is csak 3,9 millió volt.) Az aktivitási ráta 55 százalék körüli, ami elmarad az EU 62 százalékos átlagától. Az infláció különösen 1995 után fokozatosan csökkent, de csak 1999-től törte át – felülről – a 10 százalékos szintet. Az infláció 2005-ben 3,6 százalékra mérséklődött, de a 2006-os stabilizációs intézkedések újabb gyorsulást idézhetnek elő és a tervezett 2,5 százalék nem tűnik teljesíthetőnek.

Magyarország viszonylag kedvező általános stabilizációs teljesítménye és integrációérettsége ellenére a maastrichti kritériumok teljesítésében komoly lemaradást mutat, sőt az új tagállamok között az utolsó helyet foglalja el. Kü-

lönösen kedvezőtlen a költségvetési hiány alakulása. Az 1995-ös rekord költségvetési hiány (8,1 százalék) 2000-re 3 százalékra csökkent, majd ezt követően erőteljesen romlott (2002-ben újabb 8,4 százalékos rekordot döntött). Az egyensúly-javítási erőfeszítések csak mérsékelt eredménnyel jártak, a 2006-ra tervezett 4,7 százalékos hiányról az év közepére nyilvánvalóvá vált, hogy nem teljesíthető, és a stabilizációs intézkedések hiányában elérhetné a 9,6 százalékos szintet. Az államadósság 1993-ban a GDP 91 százalékára rúgott, de 2001-ig 52 százalékra mérséklődött, majd 2005-re 58 százalék fölé csúszott. 2006-ban elérheti a 62 százalékot, amivel Magyarország (egyedüliként az új tagállamok közül) fölé kerül a maastrichti plafonnak.

Mint a Bizottság az Agenda 2000-ben megállapította: a konvergenciakritériumok a stabilizációorientált makrogazdasági politikák értékelése szempontjából kulcsfontosságú referenciapontok lesznek, és amikor az ideje eljön, az új tagállamoknak tartósan meg kell nekik felelniük. (Agenda 2000, *The opinion of European Commission on Hungary's Application to EU Membership, Integration Secretariat of Foreign Ministry of Hungary, 1997, 41. oldal*) Mivel az új tagok makroteljesítménye az elmúlt években viszonylag kedvezően alakult, a stabilizáció hiányosságai nem akadályozták a csatlakozást. (A vezető régi tagállamok teljesítménye is olyanra megromlott, hogy Magyarország lemaradására nem is igen hivatkozhattak volna.) Külön kérdés az eurózónához való csatlakozás, illetve az annak feltételét jelentő tartós makrogazdasági stabilitás. Ez a következő években a strukturális reformok következetes végrehajtásának, a szerkezeti modernizáció sikerének s a fenntartható növekedés biztosításának lesz a függvénye. Szlovénia 2007-től az eurózóna tagjává válhat, nem sokkal utána a balti országok következhetnek. A visegrádi országok hivatalosan 2009-től (Szlovákia), illetve 2010-től remélik az euró átvételét. A jelenlegi teljesítmé-

nyek alapján Magyarország esetében inkább a 2011-es bevezetés tűnik reálisnak.

Reálgazdasági és pénzügyi konvergencia

A konvergencia reálgazdasági és monetáris vonatkozásban egyaránt vizsgálható és bizonyos szempontból a hatékony és sikeres integráció szükséges előfeltétele. A fejlettségi színvonalak eltérése és az integrációérettség között csak nagyon laza a kapcsolat. A kiegyenlített fejlettség nem tekinthető előfeltételnek, de nagyobb eltérések esetén az előnyök nagyon egyenlőtlenül oszolhatnak meg. Az ideális eset a közel azonos fejlettség, de ez az európai integrációra inkább csak az első időszakban volt jellemző. A legtöbb integrációs program a fejlettségi kiegyenlítődést hivatalosan is kívánatos célként tűzi ki, s ennek elérését az EU közös politikákkal is igyekszik elősegíteni.

Szélsőséges különbségek esetén nagyon valószínű, hogy a fejletlenebb ország számára az előny-hátrány mérlege negatív, vagyis az adott ország nem integrációérett, ezért számára az integrálódás nem ajánlott. Nagyobb fejlettségi különbségek esetén inkább a lazább integrációs formák (szabadkereskedelmi társulások) ajánlatók, ezeket célszerű bizonyos kompenzációs formákkal összekapcsolni. A kompenzáció történhet aszimmetrikus kereskedelem-liberalizálással; pénzügyi segélyekkel vagy technikai és más jellegű segítségnyújtással. Ezek ellensúlyozhatják az egyoldalú előnyöket, kiigazítják a kapcsolati és strukturális torzulásokat, és kölcsönösen elfogadhatóvá tehetik az ilyen típusú szerződések megkötését. A kompenzációkat később, a konvergencia előrehaladásával fel lehet számolni.

Amikor a hat ország a Római Szerződést aláírta, fejlettségi színvonaluk és gazdasági szerkezetük nagyon hasonló volt, a különbségek inkább csak bizonyos régiókra (Dél-Olaszország) korlátozódtak. Később az egy-

mást követő kibővülésekkel – különösen a mediterrán országok csatlakozásával – a fejlettségi különbségek növekedtek. Ezeknek az országoknak a fejlettségi szintje 40–45 százalékkal maradt el a Közösség átlagától. Belépésük – eltérő sikerrel ugyan, de – felgyorsította gazdasági fejlődésüket, és kevesebb mint két évtized alatt figyelemre méltó mértékben zárkóztak fel a fejlettebb tagállamokhoz.

A keleti kibővülésekkel gyökeresen új helyzet állt elő. A fejlettségi színvonalak átlagos eltérése nagymértékben nő (az átlagosan 20–30 százalékról 60–70 százalékra), s a két szélsőség között (Lettország vagy Litvánia és Dánia esetében) eléri a négyszeres (Bulgária esetében már az ötszörös) nagyságrendet. Ezenközben a legfejlettebb új tagállamok és a kevésbé fejlett régiók fejlettségi színvonala gyakorlatilag azonos. Az új tagok tehát meglehetősen heterogén csoportot képeznek, nemcsak gazdasági és társadalmi fejlettségük, hanem történelmi és kulturális hagyományaik alapján is. A keleti kibővüléssel az uniós átlagnál kisebb jövedelemmel rendelkező lakosság aránya 77 százalékkal nőtt.

A gazdasági és monetáris unió esetében a konvergencia érzékenyebb kérdés. Az erősebb integrálódás elmélyítheti a gazdasági és társadalmi különbségeket (főként regionálisan), ezért költségvetési transzferekre lehet szükség a kohézió jegyében. A monetáris és költségvetési konvergencia teljesítése (maastrichti kritériumok) a stabil monetáris unió előfeltétele, különösen az árstabilitás elérése szempontjából.

A központi tervgazdaságok elhúzódó szerkezeti, majd az átalakulási válsága jelentős hatással volt a felzárkózásukra. Becslések szerint Magyarország egy főre jutó GDP-je az 1960-as években az európai átlagnak mintegy 60 százaléka körül lehetett, ami akkor megfelelt a spanyol vagy az ír színvonalnak és jóval felette volt a görög vagy a portugál fejlettségnek. Az 1973 utáni világgazdasági válság a kontinens országait eltérő mértékben érintette. Írország, Spa-

nyolország, Portugália és Görögország felzárkózása különösen az 1980-as évektől – egyebek mellett az EU-tagság hatására is – felgyorsult. A kelet-közép-európai régió számára az 1970-es évektől elveszett évtizedek következtek, amikor jelentősen romlott a viszonylagos helyzete. A fordulat Magyarország számára 1996 után kezdődött és 10 év alatt az ország jelentős felzárkozási teljesítményt ért el. A 25-ök egy főre jutó GDP-jéhez képest (vásárlóerő-paritáson) a magyar mutató 48,5 százalékról 61,5 százalékra emelkedett, és talán elmondható, hogy elérte az 1970-es évek viszonylagos szintjét. Ugyanakkor továbbra is elmarad a mediterrán partnerektől, s nem is szólva Írországról. Ha a jelenlegi 2–2,5 százalékos növekedési többletet az ország tartani képes, akkor az EU átlagához való felzárkózásunk 15–20 éve alatt végbemehet.

Az utóbbi években több intézet és bank kezdte meg az úgynevezett konvergenciaindexek publikálását. A Deutsche Bank Research minden hat hónapban közzéteszi valamennyi új tagállamra és csatlakozó országra kiterjedő konvergenciajelentését. A konvergenciaháló öt mutatócsoportból állítják össze, ami 16 változó összesítésén alapul. Ezek a mutatók átfogják

- a reálgazdaságot (egy főre jutó GDP, foglalkoztatottság, a magángazdaság aránya a GDP termelésében, a mezőgazdaság és az ipar súlya),
- a növekedési dinamikákat (a GDP és a termelékenység növekedése),
- a jogi, intézményi és szabályozási elemeket (jogrendszer, liberalizációs index, bankrendszer, árfolyamok, politikák harmonizálása),
- a külső tényezőket (folyó fizetési mérleg, külföldi tőke beáramlása, a többi EU-tagállammal folytatott kereskedelem részaránya a külkereskedelmükben), valamint
- a pénzügyek és a költségvetési helyzetét (infláció, költségvetési mérleg és államadósság).

Ha a korábbi 15 EU-tagállamot 100-nak vesszük, akkor az új tagok első csoportja a 75-ös szint körül helyezkedik el (Szlovénia, Csehország, Magyarország, Észtország), a második csoport közel van a kétharmados szinthez (Lettország, Szlovákia, Litvánia és Lengyelország), míg a tagjelölt két balkáni ország (Bulgária és Románia) 60 százalék alatt van.

Spanyolország és Portugália szintén 75 százalék körüli mutatói arról tanúskodnak, hogy a kevésbé fejlett korábbi tagok és a legfejlettebb új tagok gyakorlatilag ugyanazon a szinten és kategóriában vannak. (Az egyes csoportokon belüli rangsorok majdnem teljesen értelmetlenek, hiszen a különbségek a konkrét adatok szerint mindössze 1–2 százalék körüliek, vagyis messze a hibahatáron belül vannak.)

A konvergencia vizsgálatokor gyakran egyoldalúan az egy főre jutó jövedelmekben lévő különbségekre összpontosítanak. A konvergencia-mutatók egyik fő érdeme, hogy átfogóan, sokoldalúan értékelik a felzárkozási folyamatot és éppen ezért néha gyökeresen más eredményeket adnak, mint az egyszerű jövedelmi adatok. Az egy főre jutó reál-GDP-t illetően (vásárlóerő-paritáson is) Magyarország csak az EU-átlag 61,5 százalékánál tart s lényegesen alatta van a portugál szintnek. Az összetett konvergencia-mutatók szerint viszont hazánk eléri az EU-átlag 75 százalékát és Portugáliával azonos szinten áll.

Külön fel kell hívni a figyelmet a magyar gazdaság szerkezeti felzárkozására. A transzformációs válság, mint korábban említettük, a termelés nagyarányú visszaesésével járt ugyan együtt, de közben a gazdaság szerkezete gyökeresen átalakult, s egyúttal közeledett a fejlett EU-országok gazdasági struktúrájához.

Magyarországon 1989 és 2004 között a mezőgazdaság aránya a GDP előállításában 16-ról mintegy 4 százalékra, vagyis egynegyedére csökkent. Ezzel szemben a szolgáltatások részesedése 42-ről 67,5 százalékra, azaz több mint másfélszeresére nőtt. Hasonló tendenciák

jellemezték a többi kelet-közép-európai országot is. A mezőgazdaság hozzájárulása a GDP-hez az új tagállamokban a 2000-es évek elejére 3–4 százalékra csökkent, ami még nagyjából kétszerese ugyan az EU-15 2 százalék körüli szintjének, de a különbség inkább mennyiségi, mint minőségi tekinthető. Az EU-ban a szolgáltatások a GDP háromnegyedét adják. Néhány új tagállam elérte vagy megközelítette ezt a szintet, de a többség esetében ez az arány még kétharmad körül van. A különbségek megint inkább mennyiségi, mint minőségi.

A szerkezeti konvergencia magas szintjére utalnak az új tagállamok EU-val folytatott kereskedelmének részarányai, kivitelük és bevételük szerkezetének erőteljes hasonlósága, az ágazaton belüli kereskedelem gyors bővülése s a külföldi tőke részesedési arányai is. Az arányokat illetően érdemleges eltérést csak a később csatlakozó Bulgária és Románia adatai mutatnak. Az átlagok esetünkben is nagy eltéréseket takarhatnak. A finom szerkezetek konvergenciája hosszabb időt vesz igénybe.

Finanszírozás – finanszírozhatóság

A gazdaságfejlettségi szintek és a gazdaságok szerkezetének közelítéséhez komoly fejlesztésekre van szükség, amely jelentős forrásokat igényel. Hasonlóképpen a kereskedelmi előnyök egyenlőtlen megoszlása miatt felmerül a gyengébbek, a vesztesek kárpótlásának kérdése. A különbségek növekedéséből származó feszültségek és zavarok kialakulása a fejlettebb partnereknek sem érdekük, ezért a különféle integrációs csoportosulásokban a szolidaritás és a kompenzáció valamilyen módon már kezdetől napirenden volt, sőt az integrációs szervezetek többsége politikai kötelezettséget vállalt a kiegyenlítésre.

Bár az EGK hat alapító országa között nem voltak érdemi szerkezeti és fejlettségi különbségek, a meglévőket is igyekeztek mérsékelni.

Mi mást szolgált volna az 1960-as évektől a közös agrárpolitika bevezetése, mint az erősebb iparú Németországgal szemben az inkább agrárjellegű Franciaország és Olaszország kompenzálását?

Más kérdés, hogy nagyobb fejlettségi különbségeknél a finanszírozási kritériumok már a szabadkereskedelmi megállapodások vagy a vámunió kapcsán is napirendre kerülhetnek. Később a kibővülések következtében pontosan ez történt, amikor a fejlettségi különbségek növekedésével előtérbe került a regionális támogatások kérdése. Ilyen támogatásokban korábban elsősorban Dél-Olaszország részesült, de a kibővülésekkel a támogatásokat újabb régiókra is ki kellett terjeszteni. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásának (1974) egyik oka az ír és angol csatlakozás volt; ezekben az országokban ugyanis sok (volt) az elmaradott régió. A mediterrán kibővüléssel a probléma markánsabbá válik. Az egységes piac, majd a gazdasági és monetáris unió még inkább megerősítette a regionális kiegyenlítés szükségességét.

A kelet-közép-európai országok csatlakozásával jelentősen növekedtek a különbségek az unióban mind a gazdasági fejlettség, mind a szerkezet vonatkozásában, ezért a finanszírozás és a finanszírozhatóság a kibővülés egyik kritikus kérdése. A finanszírozási képesség alapvetően integrációérettségi kérdés, annak egyik fontos indikátora.

■ A hazai tőkeforrások rendelkezésre állása. Mennyiben képes az adott gazdaság saját fejlesztésének forrásait kitermelni? Ez egyebek mellett felveti a nemzeti tőkefelhalmozás és a hatékonyság összefüggését. Elavult gazdasági szerkezet és veszteséges szektorok mellett a belső megtakarítások lehetőségei is szűkülnek.

■ Működő tőkepiacok léte, amelyek képesek a belső és külső források mozgósítására és az ésszerű forrásallokációra. Mennyiben képes a gazdaság a tőkeveszteségek minimalizálására (a megtakarítások leértékelődése a magas infláció

következtében, források befagyasztása teaurálással, presztízsfogyasztás, tőke külföldre menekítése).

■ A csatlakozó országok költségvetésének állapota, a kormányok képessége a költségvetési egyensúly elérésére vagy fenntartására, a csatlakozással kapcsolatos költségek finanszírozására.

■ Az adott ország tőkefelszívó képessége, mind a külső magántőke-befektetések, mind a költségvetési transzferek felvétele szempontjából.

A finanszírozási képesség ugyanakkor az EU részéről inkább mint tagsági kritérium jelenik meg, amelyet ha nem is konkrétan, de közvetetten a koppenhágai kritériumokban meg is fogalmaztak. Vagyis nem arról van szó, hogy az EU képes-e a keleti kibővülést megfinanszírozni, hanem inkább arról, hogy erre politikailag készek-e a kormányok és különösen az adófizetők. Az Agenda 2000-ben a GDP 1,0–1,5 százaléka meg meghatározott költségvetési transzferek elhanyagolható nagyságrendek voltak, különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy jelentős részük – megrendelések formájában – visszakerült a donorországokba. Az elmúlt évek kibővülési válsága mégis elsősorban finanszírozási válságként jelent meg (viták a 2007–2013-as költségvetésről, elsősorban is a tagállami hozzájárulásokról).

A finanszírozás a konvergencia és a gazdasági stabilitás céljait egyaránt szolgálhatja. Ami a külső forrásokat illeti, a kelet-közép-európai országok felzárkózása is természetesen alapvetően a külföldi magántőke-befektetések segítségével valósulhat meg. Feltételezhetjük ezért, hogy az integráció ezúttal is javuló forrásallokációval jár együtt.

Az integrációérettség elérése és végső soron a sikeres integráció érdekében az új tagállamoknak különféle okokból számottevő forrásokra van szükségük.

■ Az egyik kiinduló feltétel gazdaságuk versenyképességének javítása és megőrzése.

Az új tagállamok gazdaságának modernizálása és szerkezeti átalakítása eddig is külföldi magántőke-befektetéseken alapult, ezért ösztönzésüknek nagy jelentősége van. (Természetesen a helyi magántőke szerepét sem szabad elhanyagolni.)

■ A régió infrastruktúrájának a fejlesztése. Ezen a területen az új tagok jelentősebb uniós forrásokkal számolhatnak – a fejlesztési költségek többsége azonban az adott országokra hárul (a társfinanszírozás révén vagy a tisztán tagállami forrásokból megvalósuló programok).

■ A környezet állapotának a javítása. A környezetvédelmi előírásoknak és elvárásoknak való megfelelés az új tagországokban több ezer milliárd eurót igényelne.

■ Intézmények építése, jogszabályok és politikák harmonizálása.

■ A veszteségek kompenzálása. Nem kétséges, hogy a tagsági követelményekhez való alkalmazkodásnak költségei vannak, bizonyos szektorok veszteségeket szenvednek. Ez természetes folyamat, része az átalakítási és az integrációval kapcsolatos szerkezeti átalakulásnak. Például ez várható a mezőgazdaságban.

■ Teljesíteni kell az unióval szembeni befizetési kötelezettségeket.

A finanszírozás vagy finanszírozhatóság az integrációérettség és a tagi alkalmazkodás egyik kulcskérdése. A nehézségek már a tőkepiacok fejletlenségével és a hitelezési besorolással kezdődnek, ami számos országnak megdrágítja a külső források bevonását. A legrosszabb esetben a besorolás akár mindenfajta értelmes beruházást is eltéríthet, ahogy ez az elmúlt 10–15 évben számos országgal történt. A keleti kibővülésnek az egyik fő korlátját mégis a költségvetések képezték. Ez egyaránt vonatkozik a régi és az új tagok, valamint az unió költségvetésére. Az EU finanszírozási képességének korlátozottsága ellenére a 2007 és 2013 közötti időszakban mintegy évi 1000–1100 milliárd forint EU-támogatás várható. Az ország támogatásfelvevő képességén és a források ésszerű fel-

használásán múlik, hogy ezek a források ténylegesen miként hasznosulnak.

A CSATLAKOZÁS ÉS A TAGSÁG POLITIKAI ÉS INTÉZMÉNYI KRITÉRIUMAI

A politikai és intézményi dimenziókban a tagsági kritériumoknak való megfelelés és az integrációérettség nem választható el mereven egymástól. Az intézményi megfelelést illetően inkább csak konkrét tagsági (csatlakozási) érettségről beszélhetünk. A demokrácia kérdései természetesen általános elméleti összefüggésekben is elemezhetők, és az integráció általános politikai állapotából az integrációérettségre is következtethetünk.

A politikai kritériumok szélesebb körben a politikai integrációhoz kapcsolódnak, s különösen ez a helyzet, ha az integrációs csoportosulás a politikai unió mellett kötelezi el magát. Ez gyakorlatilag a világon létező mintegy 130 regionális integrációs szervezet közül csak az EU-ról mondható el. Az integráció lazább formáival kapcsolatosan szorosabb politikai kritériumokat többnyire nem szabnak. A politikai elvárások és feltételek ugyanakkor már a szabadkereskedelmi övezettel vagy a vámunióval kapcsolatosan felmerülnek, bár ezek korlátozottak és leginkább jogi-intézményi jellegűek.

Ez nem jelenti azt, hogy a politikai integrációérettség értelmezhetetlen lenne. Ellenkezőleg: ennek általános politikai összefüggései számos vonatkozásban nagyon jól megfogalmazhatók. A politikai kritériumok már a lazább piaci integrációs formák kapcsán fontosak lehetnek. Például a piacellenes vagy antidemokratikus politikai rendszerek súlyosan veszélyeztetik a piac működését (hatékonyság, érdekelttség, fogyasztói választás) vagy éppen a vállalkozás szabadságát (államosítások veszélye), ezért ezekkel szorosabb integráció nem lehetséges. Esetenként a politikai kondicionálás, a politikai kritériumok meghatározása

(például társulásoknál) nem jelent többet, mint a nemzetközi normáknak megfelelő magatartás kikényszerítését.

A politikai integrációnál (politikai unió) nyilván többről van szó. Egyrészt ezek a formálódó közösségek meghatározott politikai, gazdasági és szociális értékrend alapján szerveződnek és ennek elfogadását elvárják valamennyi résztvevőtől. Másrészt az adott integrációs szervezet egyre szélesebb körben működtet közös politikákat és intézményeket, s ezek demokratikus jellege és hatékonysága közösségi érdek. Az integrációs közösség egyik tagjának antidemokratikus magatartása és fejlődése az egész közösséget és annak biztonságát, jólétét és stabilitását veszélyeztetheti. A politikai és társadalmi értékrendek és törekvések ugyanakkor nem szakíthatók el az adott közösségektől; azok történelmi és kulturális hagyományain, fejlettségén, gazdasági és társadalmi viszonyain, összetételének sokszínűségén múlnak.

A Római Szerződés a potenciális tagok vonatkozásában már megszabott ugyan bizonyos politikai feltételeket (demokrácia, Európához való tartozás), de az első formális politikai csatlakozási kritériumokat a kelet-közép-európai jelöltek számára 1993-ban, Koppenhágában határozták meg (demokrácia, törvényesség, az emberi és kisebbségi jogokat garantáló intézmények stabilitása), amit aztán 1995-ben, Madridban kiegészítettek (működő demokratikus intézmények). Később az Amszterdami Szerződésben már politikai tagsági kritériumokat fogadtak el a tagállamokkal szemben. A keleti kibővüléssel kapcsolatosan a politikai feltételeket nem véletlenül terjesztették ki, bár konkrét megfogalmazásukra többnyire továbbra sem került sor. A jelölt országoknak így módon a következő főbb feltételeknek kellett megfelelniük.

① A demokrácia általános érvényesülése (Római Szerződés, 1957). Erre vonatkozóan a főbb elvek már a társulási megállapodásokban megfogalmazódnak. A kelet-közép-európai or-

szágoiktól gyakorlatilag a tagság feltételeként a politikai átalakulás következtetes végigvitelét kérik számon: a plurális demokrácia mellett elkötelezettség, jogállamiság, emberi jogok, alapvető politikai, gazdasági és kulturális szabadságjogok, kisebbségi jogok, többpártrendszer, szabad és demokratikus választások, a média szabadsága, piacgazdaság és a társadalmi igazságosság érvényesítése. Hasonló elvárások más társulásokkal kapcsolatosan is kifejezésre jutottak.

② A demokrácia és az intézmények stabilitása (Koppenhága, 1993). A demokrácia stabilitását a koppenhágai kritériumok minden bizonnyal nem véletlenül hangsúlyozzák. Éppen a kelet-európai átalakulás bizonyítja, hogy a formális demokratikus keretek megteremtése nem elegendő, távolról sem valamennyi országban alakultak ki stabilan működő demokráciák. A stabilitás paramétereit az EU konkrétan nem határozta meg, arra leginkább az országjelentésekben szóvá tett problémák alapján következtethettünk. A demokrácia stabilitásával a politológiai irodalom is foglalkozik. A demokrácia és intézményeinek stabilitása kapcsolódik a politikai természetű viták és problémák parlamentáris és demokratikus keretek között történő rendezéséhez; a politikai pártok közötti erőviszonyok kiegyensúlyozottságához; az ország kormányozhatóságát biztosító parlamenti konszenzushoz; valamint a jogbiztonság és a közbiztonság fenntartásához.

③ A demokratikus intézmények működése (Madrid, 1995). A demokratikus intézmények hatékony működése vonatkozik a törvényhozói, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás – a demokrácia elveinek – megfelelő mértékű működésére, a jogharmonizáció elfogadására és gyakorlati alkalmazására, a korrupció elleni fellépésre, továbbá a jog- és közbiztonság fejlesztésére, végezetül az ország gyarapodását szolgáló társadalmi és gazdasági folyamatok véghezvitelére.

④ Új fejlemény az európai integráció történetében, hogy a tagsági politikai kritériumok részévé váltak a közösségi jognak s azok teljesítését a tagállamoktól is számon kérik (Amszterdam, 1997; Nizza, 2000). Az Amszterdami, majd a Nizzai Szerződésben először történik kísérlet arra, hogy valamiképpen kezeljék az EU tagállamaiban hatalomra kerülő szélsőséges populisták, az európai demokratikus értékeket tagadó politikai erőket. A demokrácia elveinek való megfelelés ezzel gyakorlatilag belső tagsági kritériummá vált.

Az Európa Tanáccsal ellentétben az EU-ban nincsen meg egy tagállam kizárásának a lehetősége. Ugyanakkor az Amszterdami Szerződés 6. és 7. cikkelye először teremt szankcionálási lehetőséget az európai demokratikus normákat megsértő tagállamokkal szemben (ahogy ez Ausztriával szemben meg is történt).

Amikor 2004-et megelőzően az új tagállamok helyzetét megvizsgálták, egyértelmű volt, hogy politikai vonatkozásban teljesítik a csatlakozás és az integrációérettség követelményét. Ugyanakkor több országban hiányosságok mutatkoztak a kisebbségi jogok érvényesítésében, a korrupció elleni harcban vagy bizonyos intézmények működésében. Az elmúlt évek azt bizonyították, hogy Magyarország egyike a régió legstabilabb demokráciáinak.

Az intézményi vonatkozásoknak az integrációérettség szempontjából rendkívül nagy jelentőségük van. Az intézményi keretek adják az integrációs folyamat megvalósulási formáit, s nagyban meghatározzák az integrációs politikák és intézkedések hatékonyságát. Az integráció elmélyülésével, különösen a gazdasági és monetáris unió előrehaladásával az intézményi feltételek és kritériumok jelentősége növekszik.

Többször elhangzott, hogy az intézményi tagsági kritériumok teljesítését kiemelt szempontként kezelik majd a csatlakozó országok kiválasztásánál, a tagsági tárgyalások lezárásánál. A gyakorlatban végül nem ez történt, a

kérdés gyakorlatilag politikai alapokon dőlt el. A hazai intézményrendszer európaizálása a csatlakozás utáni feladat és várhatóan hosszú időt vesz igénybe.

A kibővülés kapcsán a koppenhágai kritériumok az alkalmazkodás szükségességét a régi tagállamokkal szemben is megfogalmazták (az unió képessége az új tagok befogadására). Ezeket részleteikben nem konkretizálták, de a szükséges reformok főbb irányai és területei

nagyrészt azonosíthatók és elfogadottak voltak. Különösen a következő főbb intézkedések szükségességében látszott egyetértés: az intézményrendszer alkalmassá tétele az új tagok fogadására, a közös agrárpolitika reformja, a költségvetés reformja és az EMU programjának sikeres végrehajtása. Az abszorpciós kapacitás kérdése különösen élesen vetődik fel a jövőben kibővülések kapcsán (elsősorban Törökország esetében).

IRODALOM

- Agenda 2000, *March 1999, Berlin*
- BALASSA, B. (1962): The Theory of Economic Integration, *London*
- BLAHÓ A.–KISS J. L.–LŐRINCNÉ ISTVÁNNFY H.–MAGAS I.–PALÁNKAI T. (szerk.): Az integráció-érettség mérése, *A BKÁE kutatási programja*, Palánkai Tibor egyetemi tanár vezetésével, *Európai Tanulmányi és Oktatási Központ*
- CHIKAN, A.–CZAKÓ, E.–ZOLTAY-PAPRIKA, Z. (2002): National Competitiveness in Global Economy, The Case of Hungary, Budapest, *Akadémiai Kiadó*
- RÁCZ M. (2000): Magyarország EU-érettségéről a gazdasági makromutatók alapján, *Magyar Tudomány*, 7. szám
- SZABÓ L. (2004): Adórendszer, versenyképesség és államháztartás, *Bővülő Európa, Ecostat*, I. negyed-év, március
- European Competitiveness: That Bad a Record? *CEPS Newsletter, Summer 1994*
- European Commission (2001): European Governance, *A White Paper, Brüsszel, 2001. július 25.*
- The Politics and Economics of the European Union, R. A. (2001): The Politics and Economics of the European Union, *Cheltenham EK: Edward Elgar*

Steiner Péter

Paradigmaváltás a pénzmosás elleni küzdelemben

Globális rendszer a bűnözés ellen

(Az Európai Unió új irányelve a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen)

„A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása olyan nemzetközi problémák, amelyek leküzdése végett globális erőfeszítéseket kell tenni.”

(Az EU 2005/60/EC-irányelve)

Az Európai Unió (EU) Parlamentje több évi előkészítő munka után viszonylag rövid idő alatt, 2005. október 26-án elfogadta az első és második úgynevezett pénzmosás elleni direktívákat felváltó s ezzel az EU ez irányú jogalkotását ismét a világ élvonalába emelő új, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni 2005/60/EC-irányelvet (a továbbiakban: irányelv). A tagállamoknak, legkésőbb 2007. december 15-ig ezzel kell összhangba hozniuk nemzeti jogszabályaikat.

Felmerülhet a kérdés, hogy egy ilyen speciális terület szabályozásával kapcsolatban nem túlzás-e globális eszközrendszerrel beszélni? Írásom azokat a változásokat kívánja bemutatni, amelyek révén – a kezdetben csak a kábítószerek-kereskedelem akadályozására szolgáló – ezen eszköz a bűnözés elleni küzdelem globális fegyverévé vált.

ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

A pénzmosás elleni nemzetközi szabályozás egy sor egészen egyedi sajátosságot mutat.

■ A globális szabályozási rendszer alapja egy ad hoc munkabizottság formájában 1989-

ben létrehozott és ezt a formáját mindmáig őrző, klubszerűen működő (azaz zártkörű, szigorú felvételi feltételeket támaztó és új tagot csak a tagság egyetértésével felvevő), megkérdőjelezhetetlen tekintélyű szakértői csoport. Ez egyszerre jogosult a szabályok megalkotására, a betartásuk ellenőrzésére és elbírálására, valamint a nem megfelelő magatartás szankcionálására.

■ A pénzmosás elleni jogi és egyéb szabályrendszer ma – valószínűleg egyedülként a világon – gyakorlatilag minden országban azonos elvek alapján, azonos tartalommal, azonos fogalmakat használva, azonos eljárásokat követel meg a kötelezettek azonos körétől. A nemzetközi együttműködés is a szabályrendszer egyik alkotóeleme lévén, az egyes országok azonos tartalmú szabályozásai és az azok alapján felépített intézményrendszer így egy világrendszerre áll össze.

■ Szilárd mechanizmus biztosítja az egységes szabályozás folyamatos fejlesztését és világméretű érvényesülését is.

■ A rendszer működésének alapelve a gyanú felmerülése elvének alapján induló eljárás. Ennek fő szereplői első lépésben a kvázi-bűnüldözői szerepbe kényszerülő és emiatt eljáró pénz-

ügyi szolgáltatók, ügyvédek, kereskedők stb. összefoglaló – nem hivatalos, de gyakran használt – nevükön: a kapuőrök.

■ A rendszer – eddigi sikeressége alapján – hatalmas új, ugyancsak az egész világra kiterjedő feladatkörként a terrorizmus finanszírozásának megelőzési munkáját is megkapta a már meglévő funkciói mellé, továbbá (az úgynevezett politikailag kitett személyek, azaz a világ politikai elitje fokozott ellenőrzésének ugyancsak új előírása által) jelentős feladatot kapott a világ korrupció elleni küzdelmében is.

AZ EGYSÉGES NEMZETKÖZI KÖVETELMÉNYRENDSZER INTÉZMÉNYI ALAPJAINAK KIÉPÜLÉSE

A FATF-család

A G7-országcsoporthoz vezetői 1989-ben döntöttek egy előre meghatározott ideig működő, a pénzügyi rendszerben tapasztalt pénzmosási jelenségek felszámolásának alapelvei kidolgozásával megbízott munkacsoport (task force) létrehozásáról. Valószínűleg akkor még egyik alapító sem gondolta, hogy ténylegesen a világ egyik legbefolyásosabb nemzetközi szervezetét indították útjára. A Financial Action Task Force (FATF) rövidített neve ugyanis hamarosan védjegyértékű lett. Sikerének oka valószínűleg az, hogy a szakértők a legjobb szakmai tudásuk szerint szabadon, ugyanakkor a józan köznapiság erkölcsi felfogással összhangban, egyszerű és közérthető formában fogalmazták meg 40 ajánlásukat. A 40 Ajánlás néven ismert dokumentum nemcsak nemzetközi sztenderd lett, de még a címe is jelképpé vált. A 2003-ban elfogadott új ajánlásokból ugyanis – számos különböző új rész egy-egy alcím alá csoportosítva – ismét pontosan 40 lett; feltehetőleg azért éppen ennyi, hogy ne kelljen változtatni a jól

bevezetett néven. A FATF megbízatását – létrehozása óta – többször meghosszabbították, és jelenleg valószínűtlennek tűnik, hogy ez ne így folytatódjon tovább.

A 40 Ajánlás mellett 2001. szeptember 11. után a már említett feladatbővítést követően jelent meg a Nyolc Speciális Ajánlás, a terrorizmus finanszírozása ellen. (Ezek később még egy kilencedikkel bővültek, ezért beszélünk ma 40+9 Ajánlásról).

A még napjainkban is klubszerűen működő FATF-nak egyrészt a taglétszám növekedését erősen korlátozó felvételi politikája, másrészt az általa kialakított, a tagállamok rendszeres kölcsönös értékelésén alapuló értékelési rendszere következtében szükségessé vált a nem FATF-tagországok FATF típusú regionális szervezeteinek megalakítása. (Magyarország például az Európa Tanács keretében létrehozott Moneyval elnevezésű FATF típusú szervezet tagja.) A régiót a földrajzi Európa országainak az EU-15 régi tagjain kívüli államok alkotják. Ezek a szervezetek a FATF-ajánlások betartásának ellenőrzésével foglalkoznak, ajánlaskészítési joguk azonban nincs. Kialakulóban van tehát egy olyan piramisszerű hierarchia, amelynek csúcán a szabályok megalkotására, azok betartásának ellenőrzésére és a hiányosságok szankcionálására egyaránt felhatalmazott FATF áll, alapját pedig az e szabályok betartását a FATF módszertana alapján ellenőrző és értékelő regionális szervezetek alkotják.

Az új, 2003 júniusában kiadott 40+9 Ajánlás alapvetően abban különbözik a régitől, hogy a tömör, közérthető, de szükségképpen leegyszerűsítő előírásokat a gazdaság, a pénzügyi közvetítés tényleges működését jobban figyelembe vevő, a különböző helyzetek kezelésére többféle, egymástól esetenként jelentősen különböző, választási lehetőséget megengedő új előírások váltották fel. Emellett a szabályozás sok tekintetben az adott szolgáltatóra bízta azt, hogy a kockázat megítélése alapján milyen mér-

tékben alkalmazza az előírt intézkedéseket. Majd a gyakorlat mutatja meg azt, hogy mennyire tud egységes maradni a rendszer akkor, ha a kötelezettek mindezekkel a választási lehetőségekkel valóban élni fognak. A FATF-ajánlások elsősorban az államoknak, illetve a jogalkotási joggal rendelkező szervezeteknek szólnak, javasolva az ajánlások tartalmának nemzeti jogszabályokba való átültetését. Az EU mindegyik tagállama nemzeti jogszabályban honosítja az ajánlásokban foglaltakat. Az EU-tagországokra – s így Magyarországra is – közvetlenül vonatkozik a 2003 júniusa óta érvényben lévő 40 Ajánlás elfogadása. Nemzeti jogszabályaik – legkésőbb 2007. december 15-éig – esedékes megalkotásához azonban a legtöbbször a 40 Ajánlás új EU-irányelven (közös európai jogszabályalkotáson) keresztül megszürt változatát fogják alapul venni.

Az EU elsősorban az egységes belső piac kialakítása és megőrzése érdekében látta szükségét egy olyan, a minimumkövetelményeket tartalmazó és a kulcstémákban egységes közösségi szintű szabályozás elkészítésének, amely az EU sajátosságait is érvényre juttathatja. A sajátos EU-szempontra az, hogy a tőke szabad áramlása a belső piacon és a pénzügyi szolgáltatások szabad nyújtása az EU valamennyi tagországában szükségessé teszik az ezekből fakadó különleges kockázatok speciális kezelését.

A FATF és más nemzetközi szervezetek együttműködése

A Nemzetközi Valutaalap – Világbank (IMF/WB) párosa már hosszú ideje őrökdi a világ nemzetközi pénzügyeinek egyensúlyán. Ennek keretében rendszeresen készítenek úgynevezett országértékeléseket az adott ország pénzügyi rendszerének állapotáról (Financial Sector Assessment Program: FSAP). Felismerve a pénzmosás elleni harcnak egy ország pénzügyei egészségének szempontjából adódó je-

lentőségét, elfogadva a FATF ajánlásait és értékelési szempontjait, elkészítették azt az FSAP részét képező egységes IMF/WB értékelési módszertant, amely egyúttal kompatibilis a FATF és a FATF típusú szervezetek módszertanaival is. E szervezetek tevékenységének összekapcsolódását jól illusztrálja Magyarország tavalyi országértékelése. Ennek keretében a Moneyval a tagországok pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni fellépése értékelésének (az úgynevezett kölcsönös értékelés) harmadik fordulóját – a Moneyval megbízásából és részvételével – már az IMF/WB szakértői végezték el. A Moneyval közgyűlése által megvitatott és részben átdolgoztatott eredmény pedig (változtatás nélkül) része lett az IMF/WB – ugyancsak ebben az évben esedékes – FSAP-jelentésének.

A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság a jegybankok, illetve a hitelintézetek felügyeletét ellátó hatóságok fóruma, az évek során egyre inkább a bankbiztonság legkülönbözőbb aspektusainak szabványalkotója lett. Így lett számos, köztük a pénzmosás – mint a bankok jó hírét súlyosan veszélyeztető jelenség – elleni intézkedésekről szóló ajánlásnak is a megalkotója. A FATF olyan fontosnak tartja ezeket, hogy az új 40 Ajánlása már közvetlenül is hivatkozik azokra. Sőt elő is írja alkalmazásukat más pénzügyi szolgáltatás területén is, ahol az lehetséges. Itt tehát két különböző szempont alapján kialakított szabályozási rendszer találkozott. A pénzügyi intézmények, az ügyfelek, a tulajdonosok, továbbá a pénzügyi piacok védelme és a bűncselekmények elleni védekezés feladatainak közös pontjaiban jött létre ez a mindkét szabályozás céljait egyaránt szolgáló összekapcsolódás. Más pénzügyi szolgáltatások (biztosítás, értékpapír-kereskedelem stb.) nemzetközi testületei ugyancsak elkészítették a maguk pénzmosás elleni szakmai ajánlásait, erősen figyelve a 40 Ajánlásra. Így alakult ki az egymással összehangolt ajánlások hierarchikusan felépülő rendszere.

A RENDSZER ALAPELEMEINEK FEJLŐDÉSE

A pénzmosás fogalmának kibővítése

A pénzmosás elleni küzdelem a kábítószer-kereskedelem elleni intézkedések közül nőtt ki. Viszonylag hosszú időn keresztül lényegében csak a kábítószer-kereskedelemből származó illegális jövedelmek tisztára mosása számított pénzmosásnak, különösen azért, mert erre vonatkozóan állt rendelkezésre nemzetközi szerződéses háttér is. A FATF, illetve a 40 Ajánlás megjelenésével létrejött új nemzetközi háttér azonban lehetővé tette a pénzmosás fogalmának a más bűncselekményekből származó pénz- és más eszközökre való kiterjesztését. Ennek a folyamatnak köztes állomása volt a pénzmosásnak a súlyos bűncselekményekből származó eszközök eredete elleplezéseként való meghatározása. Végpontja pedig az úgynevezett all crimes approach lett: bármely bűncselekményből származó eszköz, pénzmosást követ el az, aki segít az eredetet eltitkolni. Az új EU-irányelv lényegében ez utóbbi alapelvet vezeti be. Ebből következően egyre több pénzmosást követnek el a Földön, már pusztán csak amiatt is, hogy egyre több cselekmény minősül pénzmosásnak. Nagyon fontos következmény, hogy a bejelentésre kötelezettnek is (egyre inkább) meg kell tennie a pénzmosás gyanújára vonatkozó bejelentését. Ha gyanús pénzek és tranzakciók mögött bármilyen egyéb bűncselekmény állt is, azok mind bejelentésköteles tranzakciónak minősülhetnek. Ez viszont azt jelenti, hogy a pénzmosás elleni szabályrendszer – az egyetlen bűncselekmény elleni eszközökből – mára szinte valamennyi bűncselekmény elleni eszközzé vált.

A kötelezettek körének kiterjesztése

Kezdetben, amikor még csak a készpénzért eladott kábítószer-ellenérték tisztára mosásának megakadályozása volt a cél, az erre szolgáló

szabályok értelemszerűen csak a készpénz számlára vételére képes intézményekre, tehát a pénzügyi intézményekre vonatkoztak.

A szabályozás leglényegesebb elemei közismertek, összefoglalásuk a következő:

- az ügyfelek adatainak felvétele és megőrzése kötelező;
- a gyanús ügyleteket be kell jelenteni az erre a célra létrehozott hatóságnak és az ügyletet le kell állítani, ha ez lehetséges és nem célszerűtlen;
- a pénzmosás bűncselekmény, amely több évi börtönnel büntethető;
- a bejelentéssel az ügyfélnek okozott kárért a bejelentő semmiképpen sem felel.

Ahogy azonban a pénzmosás technikái egyre fejlettebbek lettek és a pénzügyi intézményekben érvényre jutottak a pénzmosás elleni intézkedések, a bűnözők egyre újabb ügyleteken keresztül igyekeztek legalizálni pénzüket. Ennek felismeréseként került sor az Európai Unióban – a FATF hasonló lépését több évvel megelőzve – már 2000-ben a pénzmosás elleni intézkedések kötelező alkalmazásának kiterjesztésére. Ekkortól ez kiterjed olyan, a pénzügyi szolgáltatásoktól és egymástól is távolálló szakmákra, mint például az ügyvédek, autókereskedők, ékszerészek, ingatlanügynökök. A folyamat következő – az eddigiekből logikusan származó – lépése az lett, hogy egy viszonylag magas küszöbérték (jelenleg 15 000 euró) feletti készpénzes áruvásárlás esetén már az EU területén működő valamennyi kereskedőre vonatkoznak a pénzmosás elleni szabályok, elsősorban az ügyfél adatainak felvétele és a gyanús ügyletek bejelentési kötelezettsége.

Az eredetileg a bankokon kívül csak keveseket érintő kötelezéstől így jutottunk el odáig, hogy napjainkra a pénzmosás (és a terrorizmus finanszírozása) elleni szabályoknak potenciálisan minden kereskedő kötelezettjévé vált. Így most már csak milliókban mérhető azoknak a személyeknek száma, akiknek fel kell készülniük a különböző eljárásokból. Emellett kötele-

sek belső szabályzatot készíteni, alkalmazottait rendszeresen tovább kell képezniük, létre kell hozniuk nyilvántartási rendszereiket és ellenőrizniük kell a különböző tiltólistákat stb. Ezek kialakítását és betartását pedig mindenütt valamilyen hatóságnak – ami lehet persze szakmai önkormányzat is – ellenőriznie (a pénzügyi szervezetek által használt eljárásokkal kapcsolatban újabban egyre gyakrabban használt szakszóval: validálnia) kell. Ez a kiterjesztés tehát óriási feladatot jelent a kötelezettek kívül az államapparátus, illetve a kamarák és más hasonló önkormányzó testületek számára is. (E feladatok megoldására egyelőre az EU egyetlen tagországában sincs bevált recept.)

Ez a fejlődés a nyomozó hatóságok számára ugyanúgy jelentős megoldandó problémákkal jár. A kötelezettek számának folyamatos és nagyarányú növekedése következtében ugyanis a bejelentések száma is megsokszorozódott. Nyilvánvaló azonban annak a rendszer előnye a bűnüldöző szervek számára, amely mostantól a pénzügyi szolgáltatókat, sőt, a nem pénzügyi szolgáltatók jelentős részét is „a kapuk őrzői”-vé teszi.

Alapos végrehajtás esetén igen nagy hatása lehet a kötelezeti kör további bővítésének, amelyben a pénzmosás elleni szabályokat kiterjesztik mindazokra a természetes és jogi személyekre, akik, illetve amelyek foglalkozásszerűen a tényleges tulajdonos helyett szerepelnek, elfedve annak kilétét. (Az új eszközök felsorolásánál erre részletesebben kitérek, ám itt is megjegyzem: ebben az intézkedésben már jelen vannak a rendszer korrupció elleni továbbfejlesztésének csirái is.)

A 40 Ajánlás alkalmazásának térbeli kiterjesztése

A FATF-család jellemzőiből következik, hogy kezdetben annak tagjai vállalták magukra a pénzmosás elleni intézkedések bevezetésének

kötelezettségét. A saját feladatai mellett a FATF titkársági feladatait is ellátó OECD azonban hamarosan az OECD-tagság feltételei közé emelte a 40 Ajánlás megvalósítását. Az ajánlások többek között azt is kimondják, hogy a pénzmosás elleni nem megfelelő szabályozással rendelkező országokkal és intézményekkel meg kell fontolni a kapcsolatok megszüntetését. Ebben az irányban a következő lépés a FATF feketelistázásnak nevezett fellépése volt. Ennek keretében a világ országai közül kijelölte azokat az államokat – és nyilvánosságra is hozta nevüket –, amelyek szabályozását nem tartotta megfelelőnek. Ezzel a lépéssel gyakorlatilag a világ valamennyi országa a 40 Ajánlásnak megfelelő jogalkotásra kötelezettek közé került, hacsak nem akarta szándékosan kockáztatni fizetési és (ezen keresztül) gazdasági kapcsolatainak megszakítását a világ többi országával.

A feketelistázás rendkívül eredményesnek bizonyult: a listára felkerült államok mindent megtettek, hogy lekerüljenek arról, s a többiek is fokozták erőfeszítéseiket a szabályozásuk továbbfejlesztésre. A rendszeresen megismételt kölcsönös értékelések és eredmények teljes nyilvánossága kiegészítette a feketelista hatását, sőt részben még a helyébe is lépett. Napjainkban, a harmadik kölcsönös értékelési fordulóban már nem is a jogszabályok meglétén van a hangsúly – mert ez már lényegében minden országban megtörtént –, hanem a szabályok tényleges érvényesülésén. Ma már a szabályok egyaránt megkövetelik a hatóságok és a kötelezettek részéről is a végrehajtást. A végrehajtás gyors áttekintésének egyik hatásos eszköze lesz a bejelentések, nyomozások, bírósági eljárások, ítéletek, a lefoglalt eszközök statisztikai adatainak kötelező gyűjtése és közzététele.

A megfelelő eljárásokat követő vállalati kötelezettek köre földrajzi értelemben még tovább bővült. Valamely tagállamban bejegyzett cég köteles lett ugyanis az EU-n kívüli országok-

ban lévő fiókjaiban, sőt leányvállalatainál is érvényesíteni anyaországa pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni szabályait, eljárásait. Ha erre nincs módja az adott országban, azt azonnal jelentenie kell.

Az ügyféllenőrzés átfogóvá tétele

A pénzügyi intézmények prudenciális szabályozásának régóta az egyik sarokpontja a körültekintő ügyfélkezelés és a megfelelő ellenőrzés megkövetelése. Az „Ismerd meg ügyfeledet!” szabálya így hamar része lett a pénzmosás elleni eszközrendszernek is.

Az új szabályozás a változatlan előírást azonban már átfogó követelményként fogalmazta újra. A szolgáltatónak az üzleti kapcsolat létesítésekor kötelessége lett az ügyfél gazdasági tevékenysége céljainak, az ezek elérésére szolgáló eszközei származásának – vállalat esetén a tényleges tulajdonosoknak – a megismerése. A kapcsolat során pedig folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy az ügyfélnek az üzletfeleivel bonyolított tranzakciói megfelelnek-e a kialakított ügyfélprofilnak. Valamennyi ügyfelet és ezek minden ügyletét figyelemmel kell tehát kísérni az üzleti kapcsolat egész tartama alatt és folyamatosan, reális időtávon belül értékelni is kell azt, hogy nem került-e sor valamilyen (bármilyen) szempontból gyanús ügyletre.

A pénzmosással kapcsolatos cselekmények büntethetőségének kiterjesztése

Magyarországon ma a törvény a pénzmosás két változatát különbözteti meg: a szándékos és a gondatlan elkövetési módot. Az új EU-irányelv meghatározásában mind a pénzmosás, mind a terrorizmus finanszírozása gyanújakor a szándékosság dönti el, hogy lehet-e bűncselek-

ményről beszélni. Ennyiben tehát az irányelv enyhébb, mint a jelenlegi hazai szabályozás. Egy más helyén azonban az EU-irányelv azt a követelményt támasztja, hogy a jogi személyek vezető tisztviselői a vállalatnál betöltött funkciójuk alapján akkor is felelősségre vonhatók – az adott ország döntésétől függően, de legalábbis felügyeleti eljárás keretében –, ha magához a pénzmosáshoz egyáltalán semmi közük sem volt, ám

- a cselekményt az adott intézmény haszon-szerzése érdekében követte el valamelyik alkalmazottjuk, vagy ha
- a vezető elmulasztotta a feladatkörébe tartozó ellenőrzést, s ez tette lehetővé a cselekmény elkövetését.

Ez utóbbi tényállás viszont – a vezetőkre korlátozva – lényegében megegyezik a gondatlan elkövetésért viselt felelősség koncepciójával, ugyanakkor jól illeszkedik a jogi személyek vezetői nagyobb személyes jogi felelősségére törekvő új szabályozási irányzatba is.

Nagy gyakorlati hatású új előírásnak ígérkezik az, hogy a jogi személyeknek – „hatékony, arányos és elrettentő büntetéssel – büntethetőnek kell lenniük, legalább egy felügyeleti eljárásban. (Igaz, a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonása eddig is része volt az EU jogrendszerének, s a belépésünk óta így van ez Magyarországon is.).

A saját maga által elkövetett bűncselekményből származó pénz- és más eszközök – kifejező szóalkotással önmosásnak nevezett – elrejtése, az eredet elleplezése stb. viszont a definíció szerint pénzmosásnak számít, annak ellenére, hogy ezt itthon nem kevés jogász kétszeres büntetésnek tekinti. (A magyar szabályozás ezt – éppen a korábbi EU-elképzelések hatására – már évek óta tartalmazza.)

Összességében tehát elmondható: az új szabályozás közvetlen nyomást gyakorol a felső vezetésre és egyúttal megteremti a tulajdonosoknál is az előírások betartásában való érdekeltséget.

Az ellenőrzési és jelentési kötelezettség kiterjesztése

A pénzmosás megakadályozására létrejött világméretű intézményrendszernek számos olyan vonása van, amely alkalmassá teszi azt a terrorizmus anyagi forrásainak elvágására is.

■ Elsősorban az a sajátosság, hogy a bejelentésnek már a pusztán gyanú alapján is meg kell történnie. Ez igen korai vizsgálatindítást és felderítést tesz lehetővé.

■ A kidolgozott jogi háttér – a bejelentési kötelezettségtől, az ügyfél tájékoztatásának tilalmán keresztül, az esetlegesen okozott károkért való felelősség alól való mentesülésig tartó láncolat – lényegében változtatás nélkül azonnal alkalmazható; nem kell tehát évek munkájával újra kialakítani egy nemzetközi rendszert.

■ Nagyon fontos technikai szempont, hogy az automatizált, számítógépesített fizetési és elszámolási rendszerekbe beépített – a pénzmosás elleni rendszerekhez kialakított –, tranzakciótípusok felismerésére is képes ellenőrzési programok és a minden kötelezettnél működő, részletesen kidolgozott és bejártatott bejelentési rendszerek együttesen – viszonylag kevés kiegészítéssel – máris alkalmasak más jellegű műveletek és személyek gyors kiválogatására és a hatósággal való közlésre.

Az ENSZ, az EU és az egyes kormányok különböző nemzetközi listákon teszik közzé azoknak a személyeknek a nevét és ismert adatait, akiknek vagy amelyeknek terroristatevékenységben való részvételük miatt nem szabad semmilyen szolgáltatást nyújtani, valamennyi pénz- és más eszközükkel való rendelkezésüket meg kell akadályozni, azokat be kell fagyasztani. Az EU a maga listáit és a hozzájuk kapcsolódó befagyasztási intézkedéseket a minden tagországban közvetlenül hatályos rendeletek formájában adja ki, míg más listák használatának elrendeléséhez hazai jogszabály kiadása szükséges. (Ez Magyarországon törvényi felhatalmazást igényel, tekintettel arra, hogy úgyne-

vezett alapjog korlátozásáról van szó. A 2001. évi LXXXIII. számú törvény azonban a kormány számára lehetővé teszi – korlátozott időtartamra – saját korlátozó, illetve tiltólista kiadását.)

Az EU 2580/2001 számú rendelete – különösen jelentős problémának megfelelő kivételes intézkedésként – bizonyos mértékig a hajdani római proskripciót, a törvényen kívül helyezést idéző eljárással mindenkit (tehát természetes és jogi személyeket, szervezeteket egyaránt) kötelez a listán szereplő személyek és szervezetek minden ingó és ingatlan vagyonának befagyasztására, ami lényegében a köznapi értelemben vett lefoglalásnak felel meg. A tagországok hatóságaira három feladat hárul. Az egyik a megfelelő belső jogszabály megalkotása volt. Ez alapján megfelelő büntetésben részesítik azokat, akik nem hajtják végre a rendeletben foglaltakat és előírják a befagyasztás tényének bejelentését az erre kijelölt nemzeti hatóságnak (általában a pénzügyminisztériumoknak). A második lépés: a befagyasztás tényéről a nemzeti hatóság is köteles azonnal értesíteni az EU-bizottságát. A harmadik teendő: a befagyasztott értékeket – méltányosságból, illetve a megélhetésük biztosítására – a kijelölt nemzeti hatóság indokolt esetben ismét hozzáférhetővé teheti a tulajdonosaik számára. Ez a rendelet adta szabályozás meglehetősen egyoldalúsággal a lakosság, illetve a vállalkozások feladatává tette a terroristák eszközeiktől való megfosztását – a listában foglalt nevekre és esetlegesen egyéb személyazonosító adatokra támaszkodó saját értékelésük és döntésük alapján –, meg sem említve a bűnüldöző szervek eljárásbeli feladatait. Ehhez képest az új irányelv jelentősége abban áll, hogy most már a pénzmosás elleni védekezés teljes és jól bevált eszközrendszerét alkalmazni lehet és kell, már a terrorizmus finanszírozásának gyanúja esetén is. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha például a listáról a szolgáltatónak ismerős név tűnik fel az ügyfelek között, akkor sincs önmagára utalva az eljárásá-

ban, mert a rendőrség értesítésével az egész, bejáratott mechanizmusnak be kell indulnia.

Az irányelv nem használta ki azonban a lehetőséget arra, hogy az azonos célt szolgáló eszközöket összekapcsolja: nem hivatkozik ugyanis a terroristalistáknak a 2580/2001 számú EU-rendelet alapján változatlanul kötelező figyelemmel kísérésére és használatára. Ennek feltehetőleg az EU három különböző pillérébe tartozó eszköz merev jogi szétválasztása adta az okát. Így elmaradt az a logikusnak tűnő lépés, hogy az EU terrorizmus elleni irányelve az EU terroristalistáján szereplő személyekkel szemben előírta volna a vonatkozó rendelkezések automatikus alkalmazását. (A 2005/60/EC-irányelv végrehajtásának egyes részleteiről rendelkező irányelv várhatóan tartalmazni fog legalább egy utalást a 2580/2001 számú EU-rendelet és módosításainak változatlanul kötelező alkalmazására.)

A mostani meghatározás alapján a terrorizmus finanszírozása – a pénzmosáshoz hasonlóan – csak szándékosság esetén minősül bűncselekménynek. Ez egyes ügyeknél nyilván meg fogja nehezíteni a bizonyítási eljárást. A szabályozás hatékonysága ezért nagymértékben attól függ, hogy vajon milyen bírói gyakorlat alakul ki az ilyen ügyek kezelése során.

AZ IRÁNYELV ÚJ (JÖVŐBELI) ESZKÖZRENDSZERE

A kockázatalapú megközelítés

A folyamat-ellenőrzés számos területén – így a pénzügyi intézmények felügyelésében is – régóta használatos az úgynevezett kockázatalapú megközelítés. Ez röviden a korlátos erőforrások koncentrációját jelenti a potenciálisan legnagyobb veszélyt, illetve kárt okozó területekre és intézményekre. Az új irányelv több helyen lehetővé teszi a tagállamok, illetve az egyes kötelezett intézmények számára az ajánlottnál enyhébb előírások vagy belső eljárások bevezetését

vagy akár az adott szabály alkalmazásának teljes mellőzését is akkor, ha ezt a kockázat értékelése alapján megengedhetőnek találják. Ehhez a megengedő szabályhoz – nem az állami, hanem a vállalati döntések szférájában – azonban az társul, hogy ha ilyen esetben baj történik, akkor a vállalatnak kell bizonyítania a felügyelet előtt: az általa alkalmazott intézkedések megfeleltek a kockázat mértékének. Az eddigi rendszerhez képest a nagy különbség tehát az, hogy megszűnik a mindennel és mindenkivel szemben azonos eljárást előíró egyszerű, de merev rendszer. Szerephez juthat a szükséges eljárás megválasztásában a kötelezettek szakmai tudása és tapasztalata, Ennek azonban ára van: a választás felelősségét, az ezzel járó kockázatot is a döntésre jogosultaknak kell vállalniuk.

Ez nagy kockázatot jelent egy-egy intézmény vezetése számára: a profitmaximalizálás szempontjából előnyös lehet persze az egyszerűsített eljárások alkalmazása, viszont ilyenkor állandóan felettük lebeg annak a lehetősége, hogy a felügyeletük utólag nem fogja jóváhagyni az eljárásukat és viselniük kell majd az előbbieken vázolt személyes következményeket. Ebből valószínűsíthető az a tömeges törekvés, hogy a felügyelettel már előre hagyassák jóvá az adott helyzet típus kis kockázatúnak való megítélését. Ez azonban aligha lenne összhangban az irányelv céljával: a kockázatalapú megközelítés alkalmazásával járó kockázatot a szolgáltató felelős vezetőinek kell viselniük, rákényszerítve ezzel őket a még vállalható valamennyi kockázat rendszeres, illetve esetenkénti mérlegelésére.

Egyszerűsített és fokozott ügyféllenőrzés, tilalmak

Az irányelv talán ezen a területen ad igazán komoly lehetőséget a tagországok számára több, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő, azaz országspecifikus szabályozási változat kialakítására. Az ügyfélkezelés lépéseinek ismertetése

után két fejezetben írja le azokat az eseteket és helyzeteket, amikor az alapeseti eljárásokhoz képest a szigorított vagy az egyszerűsített eljárást kell vagy lehet alkalmazni. Az irányelvben foglalt esetek többségében a tagországok maguk dönthetnek az enyhébb eljárások bevezetéséről, ám kötelezettek a fokozottan szigorított eljárások bevezetésére.

Az egyszerűsített eljárások egy része ténylegesen teljes felmentést jelent az ügyfélkezelési előírások alól. (Az irányelv – valószínűleg szándékon kívüli eredményként – egyszerűsített eljárás engedélyezésekor nem tesz különbséget az azonosítási eljárás és a tranzakciók megfigyelése között, lényegében mindkettőt elengedi. A végrehajtási irányelv azonban várhatóan le fogja szögezni, hogy a tranzakciók szűrése alapvető kötelezettség, amely semmilyen esetben sem hagyható el.)

Az egyszerűsített eljárások másik része pedig egyes alkalmoszerűen, illetve jelentéktelen mértékben végzett szolgáltatások kis egyedi értékű ügyleteinél teszi lehetővé az előírt vizsgálatok egyszerűsített elvégzését.

Egy sor kulcsfontosságú intézmény – például a hitelintézetek, biztosítók, befektetési alapok stb. – a más pénzének (other people's money) kezelése miatt, míg a pénz- és tőkepiaci szereplők a piac működésének védelme érdekében állnak szigorú állami (hatósági) felügyelet alatt. Sok ügyfél (például önkormányzatok) az államapparátus részeként vagy az állam tulajdonaként (például állami tulajdonú vállalatok) áll valamilyen formában az állam közvetlen, illetve közvetett felügyelete alatt. Az irányelv e felügyeletre tekintettel – ezen belül figyelembe véve a felügyelés jellegének különbségeit – részben kötelezően, részben választhatóan egyszerűsített eljárást ír elő, illetve tesz lehetővé.

Az irányelv az ügyfélkezelési előírások alól a hitelintézeteket és pénzügyi intézményeket¹ kötelezően menti fel, azaz a tagországok törvényhozása nem írhat elő velük kapcsolatban kötelezettséget e tekintetben.

Az irányelvben és annak végrehajtási irányelvben felsorolt további intézményeknél a felmentés csak lehetőség, tehát a nemzeti jogszabályokban felmentést lehet adni, de nem kötelező.

Fokozott, avagy szigorított ügyfélellenőrzést kell előírni a nemzeti jogszabályokban a kötelezettek számára mindenkor, ha

- az ügyfél azonosítására nem a személyes megjelenése alapján került sor vagy
- levelező banki kapcsolatot létesítenek nem EU-tagország vagy ezzel azonos elbírálás alá eső ország hitelintézetével,
- politikai közszereplőknek minősülő ügyfelekkel vesznek fel, illetve tartják fenn az üzleti kapcsolatot,
- névtelenséget elősegítő termékekkel, illetve tranzakciókkal van dolguk.

Az egész irányelvben – a pénzügyi szervezetek azonosítási kötelezettség alól való felmentésén kívül – összesen két határozott tiltás található: az egyik az úgynevezett *shell* bankokkal, – a tényleges üzleti jelenlét nélkül valahol bejegyzett fantombankokkal való – kapcsolatot, a másik pedig az azonosíthatatlan ügyféllel való kapcsolat megkezdését vagy folytatását tiltja meg. Ez utóbbi tiltással kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy – tekintettel a Magyarországon, de egyes más tagországokban is – lefolytatott takarékbetét-nevesítési kampányok után még mindig fennmaradt kis összegű, de csak nagyon lassan fogyó anonim állományokra, az irányelv külön szabályként megengedte ezeknek az állományoknak a további fenntartását. Ennek az a (magyar pénzmosás elleni törvényből átvett) feltétele, hogy a tulajdonos – valamennyi azonosító adatának rögzítése előtt – semmilyen módon nem rendelkezhet a betétjével.

A tényleges tulajdonos kilétének feltárása

Az EU előző irányelve is tartalmazta már azt az előírást, hogy az ügyfélen kívül a szolgáltatónak ismernie kell azt a tényleges tulajdonosnak

nevezett természetes személyt, aki – az ügyféltől eltérően – az adott pénz- és egyéb eszköz végső tulajdonosa vagy kedvezményezettje. A tényleges tulajdonos tehát csak természetes személy lehet. Ez elvileg azt jelenti, hogy akárhány jogi személyen (kft.-n, rt.-n, zrt.-n, alapítványon stb.) keresztül áll fenn valakinek a tulajdonjoga, a kötelezettnek addig kell folytatnia a kutatást, amíg el nem jut egy élő, eleven, hús-vér emberig. A tényleges tulajdonos kilétének az ügyfél oldaláról való feltárási kötelezettsége, illetve a valós tulajdonos kiderítésének a szolgáltatót terhelő kötelezettsége ugyanazt a célt szolgálja: az irányelv hatályának a valós tulajdonosokra való kiterjesztését. (Az irányelvben megnevezettek közül a trust and company service provider és a trustee olyan foglalkozásokat jelentenek, amelyeknek még egységesen kialakult magyar fordításuk sincs, s szabályozásuk még kevésbé formálódott ki. Ugyanakkor nagyon valószínű, hogy e foglalkozásokkal járó képviseleti és vagyonkezelési tevékenységeket sokan űzik Magyarországon is anélkül, hogy ezek szakmásként lennének.) A tényleges piaci szereplők azonosításának megkövetelése tehát a pénzmosás és a terrorizmus elleni harcra messze túlmutat: hosszú távon alapja lehet az általános pénz- és tőkepiaci transzparencia megteremtésének.

A szabályozás kialakításakor azonban az is gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy ezen elképzelések vegytiszta formában jelenleg nem valósíthatók meg, részben azért, mert például

- millió számra vannak a világon olyan kistulajdonosok, akiknek semmilyen befolyásuk sincs a résztulajdonukban lévő vállalat üzletvitelére, ezért tényleges tulajdonosként való megismerésükre nincs is szükség;
- a tőzsdén jegyzett cégek tulajdonosi köre akár egyetlen nap folyamán többször is, illetve jelentősen változhat, amit a piaci folyamatok átláthatósága, a csalások megakadályozása érdekében a hatóságoknak természetesen követniük kell, de nem feltét-

lenül célszerű ezeket az időleges változásokat e cégek számára különféle szolgáltatásokat nyújtók (például számlavezetőjük vagy befektetési tanácsadójuk) nyilvántartásában folyamatosan követni;

- az alapítványok, a jótékonyági egyesületek tevékenységének végső kedvezményezettjei előre nem is (lehetnek) ismertek.

Részben pedig azért nem valósíthatók meg tökéletesen, mivel a világban az évszázadok során kialakult nagy és közhiteles nyilvántartási rendszereket – így például a cégbíróságok cégbejegyzéseit és az ingatlan-nyilvántartásokat stb. – nem úgy alakították ki, hogy azokból megállapítható legyen a tényleges tulajdonosok kiléte; így azok nem is alkalmasak egy automatizált lekérdezési rendszer háttérének eszköztárául.

A tényleges tulajdonos megismerésének elvileg igen ambiciózus programja az említettek miatt – részben ésszerűségéből, részben megkényszerűségéből – jelentősen összezsugorodott, ám az alapelv változatlanul fennmaradt; hosszú távon valószínűleg érvényre is jut.

A tényleges tulajdonossal kapcsolatban az irányelvben foglalt legfontosabb kivételek, egyszerűsítések a következők.

■ Az EU-tagországokban és egyes harmadik országban bejegyzett hitelintézetekkel és pénzügyi intézményekkel szemben egyáltalán nem kell alkalmazni az ügyféllenőrzés eszközrendszerének legnagyobb részét. Így különösen a saját számlás ügyleteiknél lehet eltekinteni az azonosítástól. (Az ügyfelek tranzakcióinak közvetítését jelentő ügyletekre ez természetesen nem vonatkozik.)

■ A tagállamok elengedhetik az azonosítási kötelezettséget a tőzsdén jegyzett vállalatok tulajdonosainál, az ügyvédek és közjegyzők ügyfeleinek gyűjtőszámláin lévő összegek tulajdonosainál és a hazai hatóságoknál.

■ Részvénytársaságnál tényleges tulajdonosnak azt kell tekinteni, akinek a részvények legalább 25 százaléka a tulajdonában van, avagy

más módon ellenőrzést gyakorol a vállalat irányítása fölött. (Ez a mérték nagy viták során alakult ki és hosszabb távon még csökkenhet is.) Ebből következik: ha nincs legalább egy vagy több ilyen tulajdoni aránnyal rendelkező személy, vagy más módon a vállalati döntésekre hasonló befolyással rendelkező tulajdonos (mert például öt egyenlő jogú társtulajdonos van), akkor a vállalkozásnak – legalábbis a pénzmosás elleni előírások szempontjából – nincs is tényleges tulajdonosa. Nem hivatalos uniós szakértői vélemény szerint ezért nem is kell azt tovább keresni. Ez lényegesen megkönnyíti a kötelezettek dolgát, sőt könnyű lehetőséget teremt a kibúvára a rendelkezés alkalmazása alól, amivel valószínűleg sokan és sok helyütt fognak még élni.

Az irányelv nyitva hagyta, hogy a kötelezett az ügyfél és a tényleges tulajdonos adatait

- a nyilvánosság számára is hozzáférhető nyilvántartásból,
- az ügyfél nyilatkozatából vagy
- más módon

szerzi-e meg. Ez utóbbi azt sejteti, hogy e célból a jövőben bármilyen, a törvény által kifejezetten nem tiltott adatgyűjtés felhasználása elfogadható lesz.

A bejelentési kötelezettség teljesítése

A '90-es évek elején a hangsúlyt a pénzmosás elleni szakértők még arra helyezték, hogy az ügyféllel közvetlen kapcsolatban álló ügyintézőre a bejelentési kötelezettségének teljesítése érdekében minél nagyobb nyomás nehezedjen. A vállalatra, a vállalkozásra ekkor csak az a kötelezettség hárult, hogy ne akadályozza a bejelentés megtételét, hanem inkább segítse azt, a bejelentések megtételéért felelős személy kijelölésével.

Ma az ajánlások – és még inkább az irányelv – alapján elkészítendő jogszabályok általános címzettje, végrehajtója a vállalat, a munkaadó.

Neki kell gondoskodnia arról, hogy mind a működtetett rendszerei, mind az alkalmazottai megfelelők legyenek és végre is hajtsák az előírásokat. A bejelentés is elsődlegesen már a vállalat köteleességévé vált, az egyértelmű megfogalmazással: „azok az intézmények..., amelyekre ez az irányelv vonatkozik és – amennyiben ez alkalmazható – az intézmények igazgatói és alkalmazottai, haladéktalanul jelentsék, ha...”.

A vállalatnak a kötelezés középpontjába való állítása azt mutatja, hogy a téma egész kezelése – részben a szakma eljárásainak korszerűsödése, részben a célrendszer átalakulása következtében – iparszerűvé vált. Felismerték: nagyobb érdek fűződik az egész vállalkozásnak – ezen belül a felső vezetésnek – a pénzmosást felderítő és megakadályozó tevékenység szolgáltatába állításához, mint az ügyfelekkel közvetlenül érintkező, néhány beosztottra gyakorolt nyomás maximalizálásához. A gyanús ügyletek és személyek túlnyomó többségét ma már egyébként is a teljesen automatizált, elszámolási folyamatokba beépített ellenőrző és felismerő programok választják ki és küldik meg automatikusan az elemzőknek. Így a gyanú gyakran nem is emberben, hanem gépben keletkezik. Hagyományos, illetve jogi értelemben ekkor tehát nem is lehet, illetve nehéz is a felismerő személy gyanújáról beszélni...

A bejelentést végül legtöbbször – számos belső szabály betartásával és szoftverek sorozatának felhasználásával, illetve további szakértők bekapcsolásával végzett vizsgálat után – egy olyan elemző írja majd meg, akinek a hivatalos munkaköre a pénzmosók és terroristák felderítése. Könnyen belátható, hogy funkcionálisan ez a bejelentő igen csak távol áll már – a mindenkor a saját személyes benyomásai alapján a gyanúját megfogalmazó – azon tisztviselőtől, akire korábban építették a rendszert. Ennek megfelelően az irányelv már egyáltalán nem foglalkozik a bejelentést tévő tisztviselővel. Sőt a vállalaton belüli, hagyományos, a bejelentést a

pénzügyi felderítő egységnél – általánosan használt angol rövidítésével: az FIU-nál – megtevő s a kijelölt felelősig tartó jelentési útvonal szabályozása is csak közvetve téma. Előírják ugyanis, hogy ha a kötelezett (vállalat) „tudja, gyanítja, vagy ésszerű oka van annak gyanítására, hogy pénzmosás, vagy terrorizmus finanszírozása történt, avagy történik, ... akkor azt haladéktalanul jelentenie kell az FIU-nak”. A szűrés – az egyszer már elkészített bejelentés visszatartásának, illetve a továbbítás megtagadásának – tilalmát is csak az egyes országokban beékelődő jelentésközvetítőkre, például az ügyészségre fogalmazták meg, jelezve ezzel azt, hogy ma már a vállalatot tekintik a bejelentési kötelezettség teljesítéséért elsődlegesen felelősnek.

A készpénz használatának korlátozása

A pénzmosás elleni küzdelem kezdetei óta tudjuk, hogy a készpénzes ügyletek a pénzmosásra leginkább alkalmas tranzakciónak számítanak. Ezért külön szabályrendszer alakult ki a kezelésükre és a lehető legszűkebb területre szorításukra.

Annak ellenére, hogy van példa EU-tagországban a készpénzben lebonyolítható (engedélyezett) fizetések felső határának megszabására is, az EU nem ezt a nagyon drasztikus, tiltó megoldást vezette be (bár hivatkozik rá az irányelvben). Ehelyett előírták, hogy a 15 000 euró fölötti készpénzes fizetésnél azoknak a kereskedőknek is alkalmazniuk kell az ügyféllenőrzés szabályait és más pénzmosás elleni intézkedéseket, akik egyébként nem tartoznának e szabályozás hatálya alá. Ez az előírás várhatóan korlátozó, ám közel sem tiltó hatással lesz a készpénzzel való fizetésekre, szinte egész Európában. Valószínű az is, hogy ezen előírás bevezetése elsősorban a – készpénzt az EU-átlagnál lényegesen gyakrabban használó – új tagországok napi forgalmában okoz majd némi gondot. Érdeemes azonban ki-

emelni: ez talán az első olyan uniós szintű jogszabály, amely a tagországok jegybankjai által törvényes fizetőeszközként kibocsátott bankjegyek hivatalos és engedélyezett fizetőeszközként való felhasználását – ha közvetett módon is, de – nyíltan diszpreferálta. A későbbiekben számítani lehet arra, hogy az így megkezdődött folyamat továbbfolytatódik: újabb és újabb megszorítások bevezetése várható, annak érdekében, hogy minél kevesebb ellenőrizetlen pénzmozgásra kerüljön sor.

A PEP-szabályozás bevezetése

Az új szabályozásban a politikailag exponált személy (Politically Exposed Person, rövidítésével: PEP) fogalmának bevezetése és a vele kapcsolatos eljárások előírása a leginkább univerzális bűnüldözési funkciót megjelenítő elem. A téma a 20. század sok diktátorának és ezek kegyenceinek abból a szokásából fakadt, hogy uralkodásuk ideje alatt a magánszemélyektől és az államkasszából is jogtalanul szerzett óriási vagyonuk jelentős részét külföldi bankokban helyezték el, előre számítva arra, hogy esetleg megbuknak. Nyilvánvaló: ezeknek az összegeknek az azokat jogtalanul birtoklók tulajdonaként való feltüntetése a pénzmosás egyik fajtája. A külföldi számlákon keresztül futtatott pénzek a tapasztalatok szerint emellett még gyakran szolgáltak további súlyos bűncselekmények, így a fegyvercsempészet és a terrorizmus finanszírozására is. Abból kiindulva, hogy magas állami, katonai, politikai stb. poszt birtoklása teremti meg az alkalmat az ilyen bűncselekmények elkövetésére, az irányelv előírta valamennyi jelentős közfeladatot betöltő személy, továbbá közvetlen rokonaik és munkatársaik besorolását a politikailag exponált személyek közé, valamint elrendelte magas kockázatúként való besorolásukat. Az irányelv hivatkozik arra a kockázatra is, amely az ilyen személyekkel üzleti kapcsolatot fenntartó s a

törvénytelen tranzakcióikban is részt vevő vállalkozások jó hírnevét – és így végső soron a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat, mint a gazdasági rendszer egyik alappilléret – fenyegeti. [Az EU-irányelv jó hírnév védelmére (is) szolgáló előírása ezen a ponton ismételt kapcsolódást és átfedést mutat a bankbiztonságot szolgáló Bázeli Alapelvekben és a pénzmosás elleni harcnak a FATF ajánlásaiban megfogalmazott követelmények között, igazolva ezzel a különböző célú, de azonos folyamatokat érintő szabályozások globális összekapcsolódási folyamatának a létét.]

A logikusnak elfogadott levezetésen alapuló rendszer azonban nagyon sajátos és szokatlan következményekkel is együtt jár majd. A világ összes vezetőjének magas kockázatú, illetve különösen alaposan megfigyelendő – bankjukban, biztosítójuknál, nyugdíjpénztárjuknál, autót, ingatlan, ékszer vásárlásakor stb. – ügyféllé nyilvánítása egyfajta fordított, a Nagy Testvér figyel téged helyzetet hoz létre. Mostantól ugyanis nem a vezető figyeli meg totálisan a vezetetteket, hanem – a kötelezett szolgáltatók közbeiktatásával – éppen fordított lesz a viszony. A szemünk előtt bontakozik ki a hivatali hatalommal való visszaélés, az állami korrupció elleni globális figyelőrendszer, amely a pénzmosás elleni elvek következetes továbbgondolásán, végsőkéig való feszítésén alapul.

A PEP-szabályozásban ezért a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés kettős feladata mellett a rendszer harmadik, a korrupció elleni felhasználásának kezdetét ismerhetjük fel. (Ha a tényleges tulajdonos kilétének kötelező felderítését olyan önálló feladatnak tekintjük, amelyet akkor is el kell végezni, ha egyébként nincs se pénzmosásra, se terrorizmus finanszírozására utaló gyanú, akkor az előbbiekkal együtt már a rendszer négy fő feladatköréről beszélhetünk, amelyekből csak kettő deklarált.)

Annak az eldöntése, hogy ki is tartozzon a PEP-ek közé, már meghaladta az irányelvet ki-

dolgozók lehetőségeit. A PEP pontos meghatározása a végrehajtási utasítások keretében nem egyszerű feladatát – a tagállamokat a Pénzmosás és Terrorizmus Finanszírozása Megelőzésére szolgáló Bizottságban képviselő szakértők véleményének kikérésével – az EU-bizottsága kapta meg. A részletszabályok kidolgozása – például: meddig tekinthető egy volt PEP egyáltalán még PEP-nek, melyek a kiemelkedő besztás ismérvei, mit jelentsenek a helyi államhatalom vezető posztjai, mi a mércéje a nagyvárosi besorolásnak, meddig terjedjen a közvetlen munkatársak köre stb. – nagyon sok vitával és munkával járt és még távolról sincs kidolgozva valamennyi alapelv, illetve részlet.

Az is nehezíti a feladatot, hogy – figyelembe véve az elkövetés szokásos elemét, a külföldre való kivitelt – minden PEP-et csak a külföldi tagállamokban kell majd PEP-ként kezelni, azaz a tagállamokban nem is a hazai, hanem a külföldi PEP-eket kell majd felismerni. (A FATF azonban javasolta a PEP-szabályok kiterjesztését a hazai PEP-ekre is, és feltehetőleg lesz olyan tagállam, amely figyelembe fogja venni ezt az ajánlást.) Ez olyan gyakorlati akadályt jelent – például: ki tudja megmondani Brazílián kívül, hogy ki, mondjuk Mato Grosso állam kormányzója? –, amely feltétlenül szükségessé teszi a külső, professzionális segítség igénybevételét.

A PEP-ek nevét és egyéb adatait tartalmazó listák készítése és alkalmazása azonban nem várta meg az EU-alapelvek kialakítását. A FATF új 40 Ajánlása ugyanis már 2003 júniusában életbe lépett, míg az immár hatályos EU-irányelv csak 2008-tól teszi kötelezővé a tagállamokban ezt (és a többi, hozzá kapcsolódó) előírást. Egyáltalán nem biztos azonban, hogy az átmeneti időszakra való hivatkozás teljes védelmet nyújt majd a kritikák ellen a FATF vagy más hasonló szervezet által lefolytatott minősítés során.

A nagyon általánosan megfogalmazott FATF-ajánlás nyomán kialakult listakészítő iparágáról is beszélhetünk, amelynek vezető vállalatai máris a több százezer nevet tartalmazó

listákkal és az alkalmazásukhoz szükséges programokkal állnak a megrendelők rendelkezésére. A világ PEP-jeinek a sajtóhírekből, a Who's Who-szerű kiadványokból, a különböző hatósági keresőprogramokból vagy tiltólistákból, esetleg saját kutatásokból származó információkon alapul és megvásárolható adatgyűjteményei már léteznek. Az általuk lefedett személyi kör és az adattartalom azonban még nem feltétlenül esik egybe az autonóm módon kialakulóban lévő EU-szemponrendszerrel.

Mihelyt végleg eldőlnek az olyan típusú részletkérdések, mint hogy például az EU a Katalán Generalitás, a német Landok stb. vezetői mellett vajon még a nagyvárosok polgármestereit is a PEP-ek közé kívánja-e sorolni, az európai piacra (is) dolgozó hivatásos listakészítők is gyorsan igazodni fognak, valószínűleg egy, az európai PEP-szabályozást kielégítő változat kialakításával.

Ebben a folyamatban persze az is lényeges lesz, hogy az egyes nemzeti szabályozások szerint vajon a kötelezett szolgáltató mennyiben és milyen módon lesz felelős akár a saját készítésű, akár a vásárolt, bérelt, lízingelt stb. listák esetleges hibáiért, illetve azok napra készen tartásáért. Egyelőre nincs szó róla, de elképzelhető az is, hogy a későbbiekben magukat a listakészítőket is valamilyen szabályozás és felügyelet alá kell majd vonni.

További megoldandó kérdés, hogy milyen előírások érvényesüljenek a kötelezettek túlnyomó részét kitevő kis- és közepes nagyságú vállalkozások számára. Nekik túl nagy megterhelést jelentene a drága listák és azok rendszeres karbantartásának megvásárlása, illetve a vállalkozás ügyfélkörének nagysága, összetétele stb. miatt ez nem is lenne célszerű. A valószínűleg sokszínű nemzeti szabályozás kialakulásának várhatóan leginkább a listák készítőinek szerzői jogai és üzletpolitikája jelentik majd a korlátját, mivel ezek alapján dől majd el, hogy lehet-e például telefonon ellenőriztetni egy új ügyfél PEP-mivoltát vagy lehet-e több felhasználónak közös használatú PEP-adatbázist vásárolnia stb.

nálónak közös használatú PEP-adatbázist vásárolnia stb.

Az is várható, hogy ezentúl – a PEP-ekkel kapcsolatos eljárás alaplépéseként – a szolgáltatók minden ügyfelüket felkérlik, hogy a rendelkezésükre bocsátott ismérvek alapján ők maguk nyilatkozzanak: PEP-nek sorolják-e be magukat, avagy nem.

Az ügyfél megbízott általi azonosítása

Az új irányelv – követve a 40 Ajánlást – elfogadta a globalizálódott világgazdaságnak és a távközlési eszközök fejlődésének a következményét: úgy váltak tömegessé a nemzetközi befektetések, hogy a befektetők legnagyobb része soha meg sem jelenik abban az országban, ahol érdekeltséget és ehhez elengedhetetlenül kapcsolódóan pénzügyi és más szolgáltatásokat vásárolt. Ha ezektől a befektetőktől vagy más, hasonló helyzetben levő személyektől – így például külföldi jogdíjtulajdonosoktól és örökösöktől – a szabályozás azt is megkívná, hogy a célszágbeli szolgáltatóknál személyesen azonosítsák magukat, az bizony összeegyeztethetetlen lenne a világgazdaság tényleges működésével. A 40 Ajánlás – s ez alapján a bemutatott irányelv – két megoldási utat nyitott a probléma megoldása előtt.

Az egyik: személyes jelenlét nélküli azonosítás, például interneten keresztül történő szerződés kötésnél a szolgáltatónak fokozott gondossággal kell eljárnia: további dokumentumokkal és egyéb azonosítási technikák alkalmazásával neki kell meggyőződnie az új ügyfél (illetve a tényleges tulajdonos) személyazonosságáról.

Az előbbinél lényegesen közelebb áll a személyes azonosításhoz – és jóhiszeműen eljáró feleknél mindkét félnek előnyösebb is – a másik lehetséges megoldás: a szolgáltató megbízásából az azonosítást elvégző új, úgynevezett harmadik szereplő, az angolszász országokban

használatos néven a bemutató (introducer) bekapcsolása. A FATF Új 40 Ajánlása vezette be ezt a fogalmat olyan módon, hogy – az ebben a témában is sokféle és egymást esetenként ki is záró nézeteket képviselő – tagságának lehetővé tegye a saját út követését. Lényegében a jogalkotókra bízta, hogy egy adott országban vagy országcsoportban ki vagy mi lehessen bemutató. A bemutatói tevékenység szakmásítása – és bevezetése az egyik vagy a másik formában az egész világon – láthatóan arra szolgál, hogy az „Ismerd meg ügyfeled!” típusú elvi követelmény, illetve a világgazdaság tényleges működése között keletkezett ellentmondást valahogyan feloldja.

Az EU-t hasonló szándék vezette saját, többféle választást is lehetővé tevő, részletesen kidolgozott szabályainak kialakításakor. A főszabály szerint egy ország úgy is dönthet, hogy egyáltalán nem engedi meg a személyes megjelenés nélküli ügyfél-azonosítást. Ha azonban a bemutatói tevékenységet már bármilyen módon megengedi saját lakosainak és vállalatainak, akkor azt bizony az összes többi tagországban is azonos kategóriába tartozó bemutatónak is meg kell majd engednie.

Ugyancsak általános szabály, hogy ha a bemutató által alkalmazott azonosítási eljárás kielégíti a saját tagországban azonosítási feltételeket, akkor annak eredményét akkor is el kell fogadni egy másik tagországban, ha ott más azonosítási feltételeket írnak elő. Látható: mindkét szabály a belső piac lehető legnagyobb mértékű egységesítését célozza.

Abban a tekintetben, hogy ki kinek a számára végezhet azonosítást, a nagyon aprólékosan kiegyensúlyozott szabályrendszer építménye egy piramisra emlékeztet.

A piramis csúcsát a hitelintézetek, a biztosítók, a befektetési vállalkozások és (pénzváltók és készpénzátutalók kivételével) a pénzügyi vállalkozások alkotják. Ezek jogosultak mind egymás, mind az összes többi kategóriába tartozó szolgáltató megbízásából adódó ügyfél-

azonosítás elvégzésére. Látható: a szabályalkotókat nem a méret befolyásolta e jogok megadásában, hanem az a közös tulajdonság, hogy ezeknek a pénzügyi szervezeteknek működésük megkezdéséhez és folytatásához minden tagországban már úgymint engedéllyel kell rendelkezniük és ezért – az EU-tagállamokban jogszabályban deklaráltan egyenlően magas színvonalú – szigorú felügyelet alá is tartoznak. Ezzel együtt is kétségesnek tűnik azonban, hogy például egy néhány millió forintos alaptőkéjű pénzügyi vállalkozás vajon képes lesz-e mindig ugyanolyan színvonalú ügyfél-azonosítási eljárást lefolytatni, mint egy többmilliárd forintos alaptőkéjű bank, továbbá el tudja-e fogadtatni ennek eredményét azonos értékűként.

A piramis második szintjét az előbbi csoportból kivett két szolgáltatótípus képviselői, a pénzváltók és a készpénzátutalók alkotják. E vállalkozások csak egymás számára végezhetnek ügyfél-azonosítást.

Az irányelv által a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzését szolgáló szabályozás hatálya alá rendelt további szolgáltatók – például a könyvvizsgálók, a külső könyvelők, az adótanácsadók, a közjegyzők stb. – közül csak az ingatlanközvetítők, a kaszinók és a kereskedők nem működhetnek bemutatóként. A többiek a csoportjuk valamennyi tagja számára végezhetnek ugyanis ilyen igazoló tevékenységet. (Valószínűleg jelentős problémát fog azonban okozni a közjegyzőknek az univerzális bemutatók közül való kizárása, hiszen világszerte és hagyományosan éppen ez a szakma hitelesíti leggyakrabban az azonosítás alapjául szolgáló okiratok másolatait.)

Összességében tehát itt is látható: egy olyan nagyszabású, a világot átfogó azonosítási rendszer képe kezd kirajzolódni, amelyben – akár többféle lehetséges kombinációban, de jól átlátható szabályok szerint – a meghatározott szereplők között már globális méretekben áramolhatnak az ügyfelekre vonatkozó meghatározott információk. Még nagyobb

szabású adatáramlást látunk, ha ehhez hozzákapcsoljuk azt az új szabályt is, amely – az eddigi teljes tiltással szöges ellentétben – lehetővé teszi az adott ügyféllel kapcsolatos gyanú közlését egy vállalatcsoporton belül, sőt bizonyos feltételek teljesülése esetén gyakran azon kívül is.

Az EU-bizottság felhatalmazása egyes részletszabályok kidolgozására és módosítására

Közismert tény, hogy az EU irányelvei általában nagy késéssel követik az alapjukul szolgáló nemzetközi ajánlásokat. Ennek elsősorban az EU-t létrehozó alapelvekben gyökerező folyamatos egyeztetés igénye és gyakorlata az oka. Így a jövőben sem várható sok változás ezen a téren. Ezt fel- és elismerve jelenik meg az EU-irányelvekben egyre gyakrabban az EU bizottságának felhatalmazása. Eszerint az adott jogszabály technikai részleteinek az idővel változó körülményekhez való igazítására, illetve a várhatóan gyakrabban változó részek kidolgozásá-

ra és – szigorú kontrollmechanizmus mellett – átdolgozására kap jogot és kötelezettséget az adott jogszabályban meghatározott időtartamra. A 2005/60/EC-irányelv így többek között azzal is megbízta az EU bizottságát, hogy állítsa össze és tartsa karban azoknak a harmadik (az Európai Unió kívüli) országoknak a listáját, amelyek már a Pénzmosás és Terrorizmus Finanszírozásának Megelőzésére szolgáló Irányelvvel legalább azonos színvonalú szabályozással rendelkeznek és azt végre is hajtják. Az irányelv egy sor – az EU egységes belső piacon érvényesülővel azonos – könnyítést tesz ugyanis lehetővé a tagállamoknak az ezen a listán szereplő országokkal fenntartott elszámolási, fizetési, levelező banki és más fontos pénzügyi kapcsolataiban. A FATF taglétszámának a felét kitevő európai országokat érintő belső EU-szabályozás tehát máris az EU nemzetközi kapcsolatai egyik mércéjévé vált, illetve válhat. Ez pedig várhatóan hozzájárul a nemzetközi követelményrendszer további egységesüléséhez és az Európai Unió kívüli országokat is befolyásoló globális rendszerként való továbbfejlődéséhez.

JEGYZET

¹ A *pénzügyi intézmény* kifejezést a *financial institution* fogalomnak a tárgyalt irányelvben foglalt értelmében kell használni, tehát a pénzügyi és a befektetési vállalkozásokon kívül a biztosítókat, biztosításközvetítőket is felölelő átfogó fogalomként.

Sir John Bourn

A külső ellenőr szerepe a szabályozásban

Bepillantás az Egyesült Királyság Számvevőszékének tanácsadó tevékenységébe

Az elmúlt években jelentősen erősödött a kormányzati ellenőrzés a legkülönbözőbb tevékenységek és üzleti vállalkozások felett. A szabályozás annak a módszernek a terméke, amellyel a társadalom feltérképezi a kockázatokat és választ is ad rájuk. A szabályozás kialakítása során kellő figyelemmel szükséges meghatározni, hol merülnek fel a kockázatok, és miként lehet egyensúlyt teremteni a védekezés, valamint egy olyan társadalom megteremtése között, amelyben az emberek elfogadják és megosztják az élettel együtt járó felelősség kockázatait. A jó és eredményes szabályozás előfeltétele a megfelelő kockázatelemzés, a költségek és hozamok körültekintő felmérése, valamint a független megközelítés. Ezek mind olyan készségek, amelyeket hatékony eszközként alkalmazhat egy külső ellenőr. Az Egyesült Királyság Számve-

vőszéke (National Audit Office) a Szabályozásfejlesztési Bizottsággal (Better Regulation Commission) együttműködve fáradozik azon, hogy az eredmény veszélyeztetése nélkül csökkentse a szabályozással járó terheket. A Szabályozásfejlesztési Bizottság (www.brc.gov.uk) független testület, amelynek feladata a kormány számára történő tanácsadás, a szabályozási reform ösztönzése, továbbá a szabályozás egyszerűsítésére vonatkozó kormányzati tervek alapos vizsgálata. A terhek csökkentésével a bizottság az értékesebb tevékenységek elvégzésére szabadít fel forrásokat, támogatja az önkéntes jogkövetést és javítja a törvényességet. Ez az összeállítás annak bizonyítására törekszik, hogy a szabályozási reform elősegítése fontos feladat a legfőbb ellenőrző intézmények, a számvevőszékek számára.

A legfőbb ellenőrző intézmények (számvevőszékek) a kormányzati szervezetek pénzügyi beszámolóit mellett egyre nagyobb figyelmet fordítanak a „pénzért értéket” szemléletű teljesítmény-ellenőrzésekre és a koncepciók hatékonyságának értékelésére. A teljesítmény-ellenőrzés tágabb horizontú, mint a pénzügyi beszámolók vizsgálata: túlmutat az állam hagyományos adóztatási és költségvetési kiadási szerepének kontrollján, mivel kiterjed az állam szabályozási funkcióira is. Ez az összeállítás be-

mutatja a szabályozás ellenőrzésének, értékelésének alapjait és hátterét, valamint az Egyesült Királyság Számvevőszékének közreműködését a Szabályozás-fejlesztés néven ismertté vált projekt megvalósításában.

Az elmúlt években a tevékenységek és vállalkozások széles körében számottevően megnőtt a kormányzat szerepe. Ennek fő mozgatórugója a társadalomra ható kockázatok visszaszorítására irányuló szabályozás előtérbe kerülése volt. Mindenekelőtt a következő három kocká-

zat ellensúlyozását szolgálta a szabályozás megerősítése.

❶ **A DOMINÁNS SZEREPET JÁTSZÓ CÉGEK PIACI HATALOMMAL VALÓ VISSZAÉLÉSEI.** A korábban állami tulajdonban lévő vállalatok privatizálása során a legtöbb országban gyakori volt, hogy állami monopóliumokat adtak át a magánszektornak. Felismerve a magánmonopóliumok erőteljes, egyoldalú áremelési törekvéseit, kibontakozott az ilyen jellegű visszaélések korlátozását célzó független szabályozás megalkotása, alkalmazása. Az Egyesült Királyságban például a vízszolgáltató társaságok privatizálása nyomán egy sor regionális monopólium jött létre. Erre válaszul hozták létre az Ofwat¹ vízügyi szabályozó szervezetet, amelynek a magán-vízszolgáltató cégek által kínált szolgáltatások árának és minőségének ellenőrzése a feladata. Az ilyen típusú szabályozó szervezetek ellenőrzésének szükségessége napirendre került az INTOSAI (a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete) Privatizáció-ellenőrzési Munkacsoportjának² ülésén, s megjelent a munkacsoport által kidolgozott Irányelvek sorában is.

❷ **SZÉLESEBB KÖRŰ PIACI KUDARCOK KOCKÁZATA.** Közgazdászok és koncepció/szakpolitika-alkotók (policy-makers) felismerték, hogy technikai értelemben a piacok hatékonyak lehetnek a források és igények összekapcsolásában, ám eközben elhanyagolhatnak vagy épenséggel maguk generálhatnak (externáliák néven ismertté vált) szélesebb körű külső problémákat. Ilyen externáliák jellegzetesen a környezeti szektorban (ahol a hatékony piac minden előnye ellenére kedvezőtlen hatással lehet a környezet bizonyos elemeire, mint például a levegő minőségére) vagy a foglalkoztatás területén (ahol a piaci hatékonyság nem feltétlenül védi meg a munkavállalót bizonyos kockázatoktól, mint például a faji vagy nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetéstől) merülnek fel. Ilyenkor tipikus politikai reakció a szabályozás, illetve szabályozók létrehozása e káros piaci hatások kiküszöbölése érdekében.

❸ **A VERSENYELLENES MAGATARTÁS KOCKÁZATA.** Időről időre még a versenypiacokon is felszínre kerülhetnek, felerősödhetnek a versenykerülő vagy versenykorlátozó tendenciák. Ez gyakran kartellek létrehozásában vagy olyan más korlátozásokban jut kifejezésre, amelyek azzal okoznak kárt, hogy megfosztják a fogyasztókat az egymással versenyző eladók/szolgáltatók közötti választás lehetőségétől. Például a közelmúltban derült fény arra, hogy az Anglia feliratú labdarúgó mezek gyártói és kiskereskedői ármegállapodást kötöttek. Az angol versenyhivatal (Office of Fair Trading) beavatkozása nyomán a futballmezek ára mintegy 35 százalékkal csökkent.³

Míg néhány, pontosan körülírt kockázatnál minden egyes szabályozási lépés indokoltnak tűnik, az összhatás veszélyeket rejthet magában. Ennek az a magyarázata, hogy a fogyasztókat, foglalkoztatottakat és állampolgárokat sújtó járulékos kockázatok minimalizálására és felszámolására törekvő, túlzottan oltalmazó rendszer csökkentheti az egyének motiváltságát saját érdekeik képviseletére. Éppen ezért megfelelő figyelmet kell fordítani annak egyértelművé tételére, hogy pontosan miben állnak a kockázatok és hogyan lehet harmonizálni a fogyasztóvédelem tekintetében kockázatközösségként működő társadalom kialakulásának folyamatát.

A kormányzat azt is felismerte, hogy egy-egy újonnan észlelt kockázat kezelésére általában könnyebb szabályokat kidolgozni, mint megszüntetni magát a kockázatot, illetve a kiváltó okokat. E mögött a tehetetlenség vagy gyakran a szabályozási „teddide-teddoda” magatartás több tényezője ismerhető fel.

■ *Szerzett jogok* – összetett és homályos kapcsolat áll fenn az üzleti világ, a kormányzat és a szabályozás között. Sokan húznak hasznot a szabályozási rendszerekből. Például, az Egyesült Királyságban a Pénzügyi Szolgáltatási Hatóságot (Financial Services Authority, FSA)⁴ éveken keresztül bírálták, amiért túl szigorú előírásokat alkalmazott a londoni Cityben mű-

ködő kereskedelmi bankokkal szemben. Amikor azonban a közelmúltban az FSA bejelentette a továbbképzési kötelezettségek eltörlésére irányuló tervét, a legtöbb bank beismerte, hogy tulajdonképpen milyen hasznosak voltak a velük szemben támasztott továbbképzési igények, követelmények, hiszen ezek alapján könnyebben tudtak megfelelő képzettségű munkaerő-utánpótlásról gondoskodni.

■ *Zéró tolerancia* – a kockázatokkal szembeni arányos és kockázatalapú megközelítés ütközik a nyilvánosság által megkövetelt zéró tolerancia elvével. Egy másik brit példával illusztrálva: 2004-ben illegális bevándorló munkások egy csoportja vízbe fulladt, miközben a parti vizekben rákásztak. Az eset keltette nyilvános visszhang, amely az ilyen munkások védelméért szállt síkra, egy új szervezet, a Gangmaster Licensing Authority (munkavállaló csoportok vezetőinek engedélyt kiadó hatóság) létrehozását eredményezte. Ez a hatóság új szabályokat dolgozott ki mezőgazdasági vállalkozások munkásaira vonatkozóan.⁵

■ *A szabályozás, mint a biztonság forrása* – a részletes szabályozás a biztonság örömét nyújtja. Ezt szemléletesen mutatta be *Rick Haythornthwaite*, az Egyesült Királyság Szabályozásfejlesztési Bizottságának elnöke, aki szerint a lakosság szabályozáshoz fűződő, büntudattal teli viszonya ahhoz a kötődéshez hasonlítható, amellyel egy felnőtt ragaszkodik a gyermekkorú idéző játék-mackójához.⁶ Restelljük bevallani a szabályozás iránt érzett szeretetünket, de csak azután válhatunk le erről a kapcsolatról, miután ezzel a ténnyel szembenéztünk, állítja Haythornthwaite.

A SZÁMVEVŐ SZEREPE

Mi tehát a számvevőszék szerepe ebben a szabályozásról folyó vitában? Egy számvevőszéknek értékelnie kell az egymást keresztező kormányzati feladattervek eredményességét, beleértve a

szabályozásfejlesztést és az állami szektor reformját is. Ami a reformot illeti, a számvevő abban a kiváló helyzetben van, hogy függetlenül tudja vizsgálni a hatékonyság javítására tett kormányzati kezdeményezéseket. Például az Egyesült Királyság kormánya azt tervezi, hogy 2008-ig 21,5 milliárd angol font összeget biztosít a hatékonyság folyamatos javítására, valamint több mint 80 000 fővel csökkenti alkalmazottainak a számát. Minden kormányzati részleg számára nyilvánosan meghatározták a teljesítendő célt. A hatékonyságot a tevékenységek széles körében irányozták elő a jobb közbeszerzésektől kezdve az állami szervezetek költséghatékonyabb finanszírozásáig és szabályozásáig.

Az Egyesült Királyság Számvevőszéke (NAO) kétféleképpen járul hozzá a hatékonysági programhoz. Először is értékeli, hogy milyen mértékű hatékonysági megtakarításokat sikerült elérni a legutóbbi időkben. A 2006 februárjában készült *A kormányzati hatékonyság fejlődése*⁷ (*Progress in improving government efficiency*) című jelentésében a NAO felvázolta a minisztériumok által követendő helyes gyakorlatra vonatkozó elveket, hogy igazolni tudják a vállalt megtakarítások teljesítését. Csak akkor beszélhetünk megtakarításokról, ha azokat hiteles alapadatok és módszertanok támasztják alá, amelyek megfelelően kifejezésre juttatják a szolgáltatások minőségét és adekvát adatellenőrzési folyamatokra támaszkodnak.

Szélesebb körben a NAO a brit közsférára irányuló „értéket pénzért” vizsgálataival, azaz teljesítmény-ellenőrzéseivel, tanácsadással teszi lehetővé a minisztériumoknak, hogy ahol szükséges, javítsák a hatékonyságot. A NAO-jelentések – a büntetőjog működésétől kezdve a jelentősebb védelmi közbeszerzési projektekig – elemzik a kormányzat minisztériumainak működését és ajánlásokat tesznek arra vonatkozóan, hol lehetne javítani a tevékenységen.

A folyamatban lévő programok külső ellenőr által végzett kontrolljának előnyeit hasonló módon értelmezhetjük, ítélniük meg a szabá-

lyozás összefüggéseiben. Világos, hogy a jó és eredményes szabályozásnak előfeltétele a megfelelő kockázatelemzés, a körültekintő költség-haszon elemzés, valamint a független megközelítés. Mindezek olyan készségek, amelyeket nagyszerűen alkalmazhat a külső ellenőr.

Az Egyesült Királyságban a NAO együttműködik a Szabályozásfejlesztési Bizottsággal.⁸ A bizottság feladata annak a módnak a javítása, amellyel a kormányzat, mint egész szabályozza a gazdasági, az üzleti életet, a civil szervezeteket és magát a közszférát. A rosszul felépített szabályozás terhes és költséges, ezért a bizottság arra törekszik, hogy a cégek, társaságok szabályozási funkciókra lekötött erőforrásait felszabadítva javítható legyen a termelékenység, s így erőteljesebben tudjanak alaptervekenységükre összpontosítani. A Szabályozásfejlesztési Munkacsoport A kevesebb több (Less is More) című jelentésében úgy becsülte, hogy a szükségtelen szabályozási terhek csökkentése „potenciálisan több mint 1 százalékos GDP-növekedést eredményezhet.”⁹

A Szabályozásfejlesztési Bizottság fő eszközei a következők.

■ A szabályozás hatásának felmérése, azzal a céllal, hogy az új szabályozás bevezetésének folyamata megalapozott értékeléseken alapuljon.

■ Az igazgatási terhek csökkentése, a cégek és a civil szervezetek mentesítése a nem szükséges információ- és adatszolgáltatás alól.

■ A felügyelet és a végrehajtás áttekintése, azaz a Hampton Review-ként ismert dokumentum a meglévő „töredezett” szabályozási struktúrák konszolidálását célzó ajánlások útján tematikus szabályozások sokkal célirányosabb rendszerét eredményezi.¹⁰

A NAO részletesen beszámol a Szabályozási Hatásvizsgálatokról (Regulatory Impact Assessments – RIA).¹¹ A hatásvizsgálatok célja mérlegelni az új szabályozás és jogalkotás költségeit és hasznát, hozamát. A hivatalos versenytesszetteket is magukba foglaló vizsgálatok célja felmérni, hogy vajon a javasolt szabályok hozá-

ma meghaladja-e a velük kapcsolatban felmerült költségeket. A jó hatásvizsgálat minden esetben elemzi, értékeli a döntés (előkészítés)re és a vezetésre-irányításra irányuló szabályozást, s mindig számba veszi a lehetséges alternatívákat, beleértve az önkéntes szabályozást és a 'semmit nem teszünk' eljárást; jóllehet jelentéseink úgy találták, hogy a valóságban a költség-haszon elemzések kapcsán ritkán végeztek el az ilyen típusú, mélyreható értékeléseket. A kormányhivatalok által végzett hatásvizsgálatokat értékelve a NAO három tipikus megközelítést tárt fel.

■ Formális hatásvizsgálatok, amelyekhez későn kezdenek hozzá, kevés elemzést tartalmaznak, és alig vannak hatással a szabályozásra.

■ Informatív hatásvizsgálatok, amelyek technikailag megfelelőek és jól kommunikálják a döntéseket, viszont nem igazán vannak hatással azokra.

■ Integrált hatásvizsgálatok, amelyeket időben elkezdnek, megfelelő forrásokkal rendelkeznek, erőteljesek és hatást gyakorolnak a döntéshozatalra.

A NAO jelentést készít a brit kormány igazgatási terhelést mérséklő programjáról is. Ez a program, amely átvette az először Hollandiában bevezetett Standard Költség Módszert, átfogó, a kormányzat egészére érvényes intézkedési programot érint, amely arra irányul, hogy kidolgozza a brit jogi és szabályozási rendszer összevont, adminisztratív igazgatási kötelezettségeinek mérőbázisát. Ezt követően a kormányzati egységek feladata, hogy ehhez a mérőbázishoz igazítva hajtsák végre a csökkentéseket. Miközben fontos, hogy a NAO vizsgálja e mérőbázis tartalmát, valamint a csökkentésre irányuló minisztériumi lépéseket, erőfeszítéseinek nagy részét e program eredményeinek értékelésére fordítja. Azt mérlegeli, vajon a lépések ténylegesen hozzájárulnak-e a kedvezőbb gazdasági, üzleti környezet kialakításához, amelyre a program irányul.

Ami a szabályozási struktúra konszolidálását illeti, a NAO jelenleg dolgozik egy tanulmány

Az Egyesült Királyság Számvevőszéke a világ egyik élenjáró pénzügyi ellenőrzési szervezete a kor kihívásainak megfelelő szabályszerűségi ellenőrzésein túlmenően közgazdasági tartalmú értékelésekkel, tanácsadással is hozzájárul a közsféra működési hatékonyságának javításához. Hasonló szemléletet és törekvéseket tükröz az Állami Számvevőszék stratégiája is, amelyet a következő oldalakon ismertetünk.

A brit testvérszervezet – az EU forrásokból finanszírozott twinning-partnership keretében – támogatta az ÁSZ európai követelményekhez igazodó intézményfejlesztését. Az együttműködés folytatásaként egy 2001-ben kötött – s azóta több ízben megújított – megállapodás alapján a két szervezet között stratégiai partnerkapcsolat alakult ki, ami elsősorban folyamatos szakmai és módszertani kooperációt jelent. Ennek keretében a jövőben partnerünk segíteni fogja az ÁSZ-nak a magyar közigazgatás modernizációjával kapcso-

latos ellenőrzéseit és szerepet vállal abban a Budapesti Corvinus Egyetem és az ÁSZ kutatóintézete közötti közös kutatásban is, amely az államháztartás, mint sajátos versenyképességi tényező témában bontakozik ki. Emellett az INTOSAI fórumain való egyeztetett fellépésben és más számvevőszékek munkája korszerűsítését szolgáló közös tevékenységben is megnyilvánul az együttműködés. Az arra vonatkozó, 2007 közepén lejáró szerződés megújításában már megállapodott a két elnök, *Sir John Bourn*, az Egyesült Királyság Számvevőszékének elnöke és *Kovács Árpád*, Magyarország Állami Számvevőszékének elnöke.

A magyar Országgyűlést és a kormányzatot segítő tanácsadó tevékenység – amit a szigetországi partnerszervezet alapelve „helping the nation spend wisely” szemléletesen fejez ki – megfelel az INTOSAI ajánlásainak, éppúgy, mint az ÁSZ-stratégiában alapvető rendező elvként szolgáló számvevőszéki küldetés és jövőkép is.

elkészítésén, amely a közsféra szabályozási rendszerének javításával, fejlesztésével foglalkozik. E jelentés célközönségét azok alkotják, akiknek feladata a szabályozók jövőbeni hatásának megtervezése és a rendszer működtetése. Egy rendkívül sikeres és jól összehangolt részrendszer tapasztalatára támaszkodva (az Ofcom kommunikációs szabályozó 2003–2004-ben, öt különböző műsorszóró és távközlési szabályozó összevonásával jött létre), a NAO beazonosítja, sorra veszi az ilyen jellegű változásokban kulcsszerepet játszó sikertényezőket és bemutatja, hogyan hasznosítható a költség-haszon elemzés egy komplex szabályozási döntés megalapozásában.

Ennek a munkának a célja, hogy feltárja azokat az utakat, módokat, amelyek lehetővé teszik a szabályozási terhelés mérséklését, a szabályozással megcélzott eredmény veszélyezte-

tése nélkül. Eredmény alatt az egyének és a társadalom egésze számára megfelelő szabályozással elérhető különböző előnyök, hasznok együttesét értjük.

Fontos hangsúlyozni, hogy itt nem egyszerűen a bürokrácia visszaszorítását célzó törekvésről van szó. A kevésbé kiterjedt és részletekbe menő szabályozás valójában jobb szabályozás lehet. Miért? Először is: a kevésbé kiterjedt, szerényebb igazgatási terhelés és felügyelet forrásokat szabadíthat fel értékesebb tevékenységek számára. Ez nem csupán az üzleti szférára érvényes, ahol produktívabb dolgokra koncentrálnak, hanem a szabályalkotókra és a kormányra is, amelyeknek így kevesebb időt kell fordítaniuk a szabályozással érintett iparágakból beérkező információkra, illetve a rutinvizsgálatokra. Az Egyesült Királyság új nyugdíjszabályozásának gyakorlata talán ép-

pen most kezdi ezt felmutatni egy olyan szemlélettel, amely sokkal jobban összpontosít a nyugdíjalapok tagjait érintő jelentősebb kockázatokra, mint a nyugdíjszabályozás triviális szabálysértéseire.¹²

Másodsor: az egyéneket és a vállalkozásokat leginkább a felmerülő költségek nagysága téríti el a szabálykövető magatartástól. A költségterhek csökkentésével azonban előmozdítható, erősíthető az önkéntes szabálykövetés és általánosan biztosíthatók a jobb eredmények.

Harmadsor: a kevésbé szigorú, ugyanakkor a kockázatok felmerülésének helyére (és okaira) jobban összpontosító szabályozási rendszer elfogadottsága lényegesen javulhat a szabályozottak körében. Ezt az állítást szemléletes példával igazolja az Egyesült Királyság Tengerészeti és Parti Őrség Hivatala, mely minden brit zászló alatt hajózó vízi járművet felügyel. Egy NAO-jelentés javaslatait hasznosítva az elmúlt öt év során a hivatal a korábbiaknál jobban koncentrált a legkockázatosabb területekre.¹³ Ez az intelligensebb szabályozási rendszer számottevően erősítette a közgazdasági, üzleti szemléletet a hivatal munkájában és hozzájárult ahhoz, hogy egyre több hajó jelentkezzen be angol zászló alá. A bejegyzett vízi járművek száma drámaian emelkedett, az 1999. évi 379-ről 2005-ben 600-ra, megfordítva a világméretű versenyt, valamint a brit tengerészeti törvények-

ből adódó magas költségek miatt hosszú ideig tartó korábbi csökkenő tendenciát.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Ez az összeállítás azt tűzte céljává, hogy általános áttekintést és némi elemzést adjon a szabályozás hatókörének fokozatos bővítéséről, amely napjaink modern, liberális társadalmában folyik. Egyúttal rávilágított arra, milyen szerepet játszik az Egyesült Királyság Számvevőszéke a brit szabályozási rendszer hatékonyságának és eredményességének javítását célzó brit kormányzati törekvések támogatásában. A NAO-nak a szabályozás korszerűsítésével, fejlesztésével kapcsolatos tevékenysége nem csupán brit érdekeket szolgál, hanem a számvevőszékek közösségének világában is fontos és jelentős. Ez arra is visszavezethető, hogy számos társadalomban egyre inkább előtérbe kerül a hatékony szabályozás iránti igény, miközben egyre erőteljesebb kritika éri a meglévő szabályozást. Arról van tehát szó, hogy a társadalom joggal várhatja el egy számvevőszéktől, hogy működjön közre a szabályozás korszerűsítésében, hiszen a legfőbb ellenőrzési intézmény a maga függetlenségével, kockázatorientált problémaközelítésével, szigorú szakmai alapokon nyugvó tevékenységével szinte egyedülálló módon alkalmas erre.

JEGYZETEK

¹ Az Ofwat – teljes nevén Vízzolgáltatási Hivatal (Office of Water Services) – felelős azért, hogy az engedéllyel rendelkező vízzolgáltató társaságok teljesítsék feladataikat és kielégítsék a felhasználók vízigényét. A hivatal állapítja meg az engedéllyel rendelkező vízzolgáltató cégek szolgáltatási célfeladatainak árát és minőségét.

² Ezen Irányelvek teljes címe: A gazdasági szabályozás ellenőrzése során használatos legjobb gyakorlat irányelvei (Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation). Elérhetőség:

<http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/ecregguide-lines.htm>

³ Ez az eset, valamint az angol versenyhivatal azon törekvése, hogy nagyobb érvényt szerezzen a versenytörvénynek, részletekbe menő visszhangot kapott a NAO-nak A piaci verseny feltételeinek biztosítása (HC 953, 2005–06) című jelentésében.

⁴ A Pénzügyi Szolgáltatási Hatóság szabályozza Nagy-Britanniában a pénzügyi szolgáltató ipart. Tevékenysége egyaránt érinti a nagykereskedelmi és

kiskereskedelmi pénzügyi szolgáltatásokat. Széles körű hatáskörrel rendelkezik a szabálykidolgozás, a vizsgálatok és a szankcionálás terén. Általános célja a hatékony, szabályozott és tisztességes piac előmozdítása, valamint a korrekt kiskereskedelmi árak biztosítása.

⁵ A 2004-es Gangmasters-törvény előírta a mezőgazdaságban, növénytermesztésben és rákászatban, valamint a mezőgazdasági és halászati termékek elsődleges feldolgozásában működő csoportvezetők engedélyezési és regisztrációs kötelezettségét. A törvényt 2004. július 8-án hagyta jóvá a királynő. Az engedélyező hatóság (GLA) 2005. április 1-jén állt fel és ez fogja bevezetni a részletes engedélyezési eljárás szabályait. A GLA várhatóan 2006 tavaszán kezdi kiadni az engedélyeket, míg a törvény által nevesített főbb vétségek meghatározása 2006 őszén lép életbe.

⁶ Rick Haythornthwaite, Britain's secret shame: we just love red tape, *Financial Times*, 2006. február 9.

⁷ A kormány hatékonysági programjával foglalkozó első NAO-jelentés, amely A kormányzati hatékonyság fejlődése címet viseli, megtalálható a NAO weblapján a hatékonysággal foglalkozó egyéb, az állami szektor hatékonyságát érintő NAO-anyagok között.

⁸ A Szabályozásfejlesztési Bizottság független tanácsadó testület. Független tanácsadást nyújt a kormánynak az üzleti és egyéb külső érdekelt felek szemszögéből nézve, az új szabályozási javaslatokra, valamint a kormányzat általában vett szabályozási

teljesítményére vonatkozóan. A bizottság a korábbi Szabályozás-fejlesztési Munkacsoport tevékenységét vette át és viszi tovább, de újabb feladatokat is felvállalt a 2005. évi költségvetés nyilvánosságra hozatalát követően, beleértve a minisztériumok munkájának egyszerűsítésére és adminisztratív terheinek csökkentésére vonatkozó tervek felülvizsgálatát is. Jelentései a www.brc.gov.uk weboldalon érhetők el.

⁹ Better Regulation Task Force, Less is More, jelentés a miniszterelnök számára, 3. oldal

¹⁰ Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement, Philip Hampton, 2005. március, Philip Hampton a vezető szupermarket-hálózat, a Sainsbury elnöke.

¹¹ A NAO a szabályozási hatásvizsgálatok minőségéről 2004-ben és 2005-ben is éves értékelést hozott nyilvánosságra: Evaluation of Regulatory Impact Assessment Compendium Report 2004–05 (HC 341 2004–2005); Evaluation of Regulatory Impact Assessment Compendium Report 2003–2004 (HC 358 2003–2004)

¹² A nyugdíjszabályozást a 2005. évi nyugdíjtörvény hozta létre, részben támaszkodva a Foglalkoztattak Nyugdíjszabályozó Hatóságánál (Occupational Pension Regulatory Authority) folytatott NAO-vizsgálat ajánlásaira. (Opra: Tackling the risks to pension scheme members, HC 1262 2001–2002)

¹³ A hajókból származó környezetszennyeződéssel foglalkozó jelentés, (HC 879 2001–2002)

Az Állami Számvevőszék stratégiája 2006–2010

Dokumentum

BEVEZETŐ

Az Állami Számvevőszék – az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve – 1998 óta harmadszor adja közre stratégiáját, melynek célja, hogy a folytonosság és a változó környezethez történő igazodás egységének jegyében fogalmazon megválaszokat a kihívásokra, úgy súlyozva a teendőket, hogy erőforrásai hatékony hasznosításával – törvényi kötelezettségeit teljesítve – megbízhatóan, eredményesen tölthesse be társadalmi és alkotmányos küldetését.

A korábbi számvevőszéki stratégia (2002–2006) alapvető célként tűzte ki a nemzetközi standardoknak és az Európai Unió követelményeinek megfelelő módszertani fejlesztést, a zárszámadás megbízhatósági ellenőrzésének teljesebbé tételét, a helyi önkormányzatok ellenőrzésének korszerűsítését, valamint a közpénzek és a közvagyon felhasználásáról értékelő véleményt formáló tanácsadó tevékenység kibontakoztatását.

Az Állami Számvevőszék stratégiájának végrehajtásával megteremtette a feltételeit annak, hogy egyre bővülő ellenőrzési feladatait a nemzetközi standardoknak és a legjobb nemzetközi gyakorlatnak megfelelő módszertan alkalmazásával végezze. Elkészült a számvevőszéki szakmai szabályozás rendszere (amelynek fő elemei a Magatartásszabály-gyűjtemény, az Ellenőrzési elvek és standardok, valamint az Ellenőrzési Kézikönyv), s kiala-

kult az abhoz szorosan kapcsolódó ellenőrzési minőségirányítási rendszer. Kiteljesedett a zárszámadás megbízhatósági ellenőrzése és számottevően növekedett az így lefedett költségvetési bevételek és kiadások összege. Megvalósult a jelentős pénzösszegekkel és vagyonnal gazdálkodó önkormányzatok rendszeres átfogó ellenőrzése és az elmúlt négy évben minden helyi önkormányzatot érintett számvevőszéki ellenőrzés. Több – az országgyűlési bizottságok napirendjén is szerepelt – tanulmány elemezte az állambháztartás egyes fontos problémáit.

A szervezet a folytonosság jegyében továbbviszi, erősíti az elmúlt négy év fő cselekvési irányait. E mellett az Állami Számvevőszék a stratégiai célok kialakításánál a külső környezet változásait is figyelembe vette, mindenekelőtt azt, hogy az állambháztartással szemben megkerülhetetlen kihívásokat támaszt az uniós tagság előnyeinek kiaknázása és az európai követelményeknek való megfelelés. A maastrichti konvergenciakövetelmények teljesítése mellett a versenyképesség javításához elengedhetetlen fejlesztésekről és a demográfiai változásokból adódó szociális problémák megoldásáról is gondoskodni kell, reformléptékű átalakításokat igényel az állami szerepvállalás szükségszerű változása. Előtérbe kerül a központi közigazgatás és az önkormányzati rendszer korszerűsítése, a regionalitás, valamint az európai uniós források felhasználása. Ehhez vitathatatlanul fontos a hiteles gazdaság- és költségvetés-politika, a pénzügyi rendszer megújítása s mindezekhez a

közpénzügyi folyamatok, az állambháztartás kiszámíthatósága, átláthatósága és elszámoltathatósága is.

A jelzett körülmények között az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szervének alapvető stratégiai törekvése, hogy ellenőrzéseivel, elemzéseivel, javaslataival még inkább segítőtje legyen a közsféra, az állambháztartás szabályszerű, hatékony és kiegyensúlyozott működésének s lehetőségei szerint kezdeményezője a szükségszerű átalakítási folyamatoknak. Az Állami Számvevőszék szerepe

a figyelemfelhívás a közpénzfelhasználás érzékeny területeire, azonban az előrelépés az Országgyűlés, a kormányzati szervek döntésén múlik.

A 2006–2010. évek stratégiájában a számvevőszék meghatározza a tevékenységében érvényesülő fontos elveket, értékeket, három fő csoportba rendezve a középtávú célokat, hozzájuk rendelve az azok elérését szolgáló megoldandó feladatokat és a szakmai háttértevékenységek (humánpolitika, kommunikáció, módszertan és informatika) fejlesztési irányait is.

KÜLDETÉS ÉS JÖVŐKÉP

Az Állami Számvevőszék küldetése az állambháztartás biztonságos, kiegyensúlyozott, hatékony működésének szolgálata és fejlesztésének támogatása, a közpénzügyi folyamatok átláthatóságának, a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodás elszámoltathatóságának erősítése.

Az Állami Számvevőszék tevékenysége hozzájárul ahhoz, hogy általános normává váljon a szabályok betartása, eredményesebbé és hatékonyabbá a közpénzekkel, közvagyonnal való gazdálkodás.

ELVEK ÉS ÉRTÉKEK

A demokratikus jogállamban elfoglalt helyéből, törvényi kötelezettségeiből és jogosultságaiból adódóan az Állami Számvevőszék fő feladata, hogy elősegítse az Országgyűlés költségvetési jogának gyakorlását, törvényhozó és ellenőrző funkciójának teljesítését. Ezt a következő elvekre és értékekre építve valósítja meg.

Az Állami Számvevőszék

- több mint másfél évtizedes tevékenységének alapértékeire, a szervezet stabilitására, egységére és szakmai potenciáljára támaszkodva kész a folyamatos megújulásra, tudatosan alkalmazkodik a társadalmi-gazdasági, valamint a közvetlen ellenőrzési környezet változásaihoz;

- ellenőrzései, javaslatai és tanácsadó tevékenysége segítő szándékúak, ellenőrzési eredményeivel a hibák, hiányosságok, szabálytalanságok megelőzésére törekszik, ösztönözve az állambháztartás működésének megújítására;
- elkötelezett híve a minőségközpontú irányításnak és működésnek, amelyet tevékenysége minden területén következetesen érvényesít;
- működésében ugyanazokat a hatékonysági és átláthatósági követelményeket érvényesíti, amelyeket ellenőrzései során számon kér;
- tevékenyen közreműködik az ellenőrzési kultúra, valamint a közsféra pénzügyi ellenőrzési rendszerének fejlesztésében, hasznosítva ellenőrzési tapasztalatait és tudományos kutatási eredményeit.

Az elvek és értékek érvényesülésének garanciális feltételei: az Állami Számvevőszék alkotmányos jogállása, a politikától való teljes függetlensége, jelentéseinek nyilvánossága és szabad hozzáférhetősége, szakmai megbízhatósága, a vezetés és a munkatársak elkötelezettsége.

STRATÉGIAI IRÁNYOK, CÉLOK, FELADATOK

Az Állami Számvevőszék tevékenységi alapelve, hogy a megállapításokra és következtetésekre támaszkodó jobbító szándékú ajánlások

kimunkálására helyezi a hangsúlyt. Így elsősorban nem a hiba, a felelős keresésére, a szankcionálás szorgalmazására, hanem a vezetést, a döntés-előkészítést támogató tevékenységre és magatartásra koncentrál. A számvevőszéki ellenőrzésnek az államháztartás kiegyensúlyozott és biztonságos működésének erősítését célozva végeredményben az állam gazdálkodására, a legfontosabb pénzfolyamatokra és a mögöttes reálfolyamatokra is hatást kell gyakorolnia.

A modern ellenőrzés alapértéke az eljárástechnikai, metodikai és információtechnológiai felkészültség. A számvevőszéki tevékenység hatásossága azonban a vizsgálat területéhez, tárgyához való viszonyától és a tapasztalathasznosítási pályáktól függ, miközben a technikai, szervezeti és humánkapacitásbeli adottságok, lehetőségek visszahatnak az ellenőrzésre.

Mindezek figyelembevételével az ellenőrzési tevékenység fejlesztésének fő irányait, valamint a szervezeterányítást, a szakmai munka és a kapcsolati rendszerek fejlesztési céljait úgy határozza meg az Állami Számvevőszék, hogy megvalósításukkal a számvevőszéki ellenőrzés az új évezred kihívásainak megfelelően teljesítse sajátos garanciális szerepét.

Stratégiai irányok:

- a közszféra átlátható, szabályszerű működésének, a költségvetési felelősség erősítésének támogatása, a szükséges változtatások kezdeményezése;
- az állami feladatok hatékony ellátásának elősegítése;
- korszerű belső szervezeterányítás és munkamegosztás;
- az ellenőrzés-szakmai szabályozási rendszer minőségközpontú fejlesztése;
- a kommunikációs tevékenység korszerűsítése;
- hozzájárulás az ellenőrzési kultúra színvonalának emeléséhez.

AZ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉG FEJLESZTÉSE

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK TÁMOGATJA A KÖZSZFÉRA ÉS ANNAK RÉSZÉKÉNT AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÁTLÁTHATÓ, SZABÁLYSZERŰ, ELSZÁMOLTATHATÓ MŰKÖDÉSÉT, A KÖLTSÉGVETÉSI BIZTONSÁG ÉS FELELŐSSÉG ERŐSÍTÉSÉT.

Átfogó minősítő véleményt nyilvánít a központi költségvetés zárszámadásának megbízhatóságáról, amennyiben a fejezetek feladatkörébe utalt megbízhatósági ellenőrzések teljes körűen megvalósulnak. Szakmai, módszertani segítséget ad a fejezeteknek az intézményi beszámolók minősítéséhez.

Korszerű rendszerellenőrzéssel fejleszti az állami költségvetés fejezeteinek átfogó ellenőrzését, amelynek révén elősegíti a belső kontrollrendszerek működésének fejlesztését is.

Továbbfejleszti a helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzését:

- megújítja a jelentős nagyságrendű költségvetéssel, illetve vagyonnal rendelkező (megyei, megyei jogú városi, városi, fővárosi, valamint fővárosi kerületi) önkormányzatok átfogó ellenőrzését, kiegészítve azt teljesítmény-ellenőrzési elemekkel, valamint az európai uniós források igénylési és felhasználási rendjének értékelésével;
- a központi költségvetés zárszámadásához kapcsolódó ellenőrzéseivel elősegíti az önkormányzati szabályozórendszer megújítását.

Kezdeményezi és támogatja az államháztartás működési, tervezési, beszámolási és ellenőrzési rendjének megújítását, s ahhoz kapcsolódóan a közjávakkal való gazdálkodás teljes körű és konzisztens (újra)szabályozását.

Erősíti tanácsadó szerepét a költségvetés tervezésének véleményezésében, kiemelt figyelemmel a költségvetés biztonságára és végrehajthatóságára.

Elősegíti, hogy az ellenőrzési erőforrások hatékony felhasználása érdekében az államház-

tartás külső és belső ellenőrzési rendszere egységes szakmai követelményrendszer alapján, egymásra épülve működjön.

Feltárja az államháztartás és a magángazdaság kapcsolatainak, valamint újszerű beruházási-fejlesztési együttműködésének kockázati tényezőit, értékeli a megvalósuló projektek szabályozottságát és az alkalmazott pénzügyi konstrukciók hatékonyságát.

Vizsgálja a korrupció okait és a fokozott kockázatokat jelentő területeket, folyamatokat.

Növekvő mértékben végzi a támogatási célok teljesítésének a végfelhasználókra is kiterjedő ellenőrzését.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ELŐSEGÍTI AZ ÁLLAMI FELADATOK HATÉKONY ÉS EREDMÉNYES ELLÁTÁSÁT, KIEMELT FIGYELMET FORDÍTVA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS EGYENSÚLYI KÖVETELMÉNYEIRE ÉS A NAGY KÖZÖSSÉGI ELLÁTÓRENDSZEREK KORSZERŰSÍTÉSÉRE.

Ellenőrzi az államháztartáson belül és kívül megvalósuló állami feladatellátás hatékonyságát és eredményességét, feltárja a párhuzamosságokat és a közsféra azon területeit, ahol sürgető a feladatrendszer átalakítása. Értékeli az államháztartás átalakítási-megújítási munkáinak szakmai megalapozottságát, előrehaladását.

Előtérbe helyezi a nagy ellátó rendszerek hatékonyabb működését elősegítő teljesítményellenőrzéseket, az ezekre épülő átfogó elemzéseket, helyzetértékeléseket.

Az uniós források teljes igénybevétele, cél szerinti hasznosítása és az EU pénzügyi érdekeinek védelme céljából

- ellenőrzi a terület- és településfejlesztés, a regionalitás intézményi, tervezési, pénzügyi és gazdasági összefüggéseit, külön is figyelmet fordítva a kistérségekre;
- vizsgálja az EU kohéziós politikája érvényesítését szolgáló források hasznosulását, értékeli a nemzeti fejlesztési programok, illetve azok egyes (rész)feladatainak megvalósítását és a támogatások felhasználását;

- éves tájékoztató jelentést, értékelést (trend report) állít össze az Országgyűlés, valamint az Európai Számvevőszék számára az uniós források felhasználásáról, az ellenőrző hazai szervezetek munkájáról és az ellenőrzések eredményeiről.

Ellenőrzi, elemzi a költségvetési bevételek alakulását, a költségvetési bevételeket érintő kedvezmények, mentességek és bevételátengedések rendszerét és azok hatásait.

Fejleszti tanácsadó szolgáltatásait, fokozza az államháztartás egyes kulcsterületeire, feszültségpontjaira irányuló elemző-értékelő munkáját.

SZERVEZTIRÁNYÍTÁS ÉS A SZAKMAI MUNKA FEJLESZTÉSE

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK TOVÁBB KORSZERŰSÍTI SZERVEZETIRÁNYÍTÁSI RENDSZERÉT ÉS BELSŐ MUNKAMEGOSZTÁSÁT.

A vezetési szintek és a szervezeti egységek között egyaránt erősíti az együttműködést a belső információ és koordináció rendszerszemléletű fejlesztésével.

Összehangolja, egymásra építi a tematikailag összefüggő ellenőrzéseket az ellenőrzési tevékenység hatékonyságának növelése érdekében. Nagyobb mértékben él – ellenőrzési és egyéb feladatai körében – a szervezeti egységek keretein átnyúló munkaszervezési megoldásokkal.

Gondoskodik a számvevőszék legfontosabb szakmai értékének, a szaktudásnak a megőrzéséről. Ennek érdekében

- ösztönzi a munkatársak innovatív magatartását és támogatja szakmai felkészültségük folyamatos fejlesztését, figyelemmel a nemzetközi pénzügyi ellenőrző szervezetek felkéréseire elvégzendő közös munkák kvalifikációs igényeire is;
- fejleszti az utánpótlás-alakító, felvételi és továbbképzési tevékenységét.

Folyamatos, mértéktartó, az illetékes kor-

mányzati intézményekkel is koordinált informatikai fejlesztéssel támogatja az intézmény hatékony működését.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MEGVALÓSÍTTJA ELLENŐRZÉS-SZAKMAI SZABÁLYOZÁSI RENDSZERÉNEK FOLYAMATOS MINŐSÉGGŐZPONTÚ FEJLESZTÉSÉT.

Folyamatosan fejleszti a számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályozási rendszerét az alkalmazás során nyert tapasztalatok, a nemzetközi fejlesztések és a legjobb gyakorlat figyelembevételével.

Továbbfejleszti az ellenőrzések tervezésének módját, az ellenőrzési eljárásokat és az ellenőrzési eredmények megjelenítésének formáját, ideértve a tudatos, korszerű elemzési módszereken alapuló témaválasztást, az ellenőrzések végrehajtásának számítógéppel támogatott, standardizált dokumentációs rendszerét, valamint a jelentések belső struktúrájának korszerűsítését.

Az ellenőrzési munka és a jelentések egyenletesen jó minősége és megbízhatósága érdekében biztosítja az integrált minőségirányítási rendszer teljes körű kiépítését, megfelelő működését, folyamatos karbantartását és fejlesztését.

A KAPCSOLATI RENDSZEREK FEJLESZTÉSE

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK TOVÁBBFEJLESZTI KOMMUNIKÁCIÓS KAPCSOLATAIT, ÉL A NYILVÁNOSSÁG LEHETŐSÉGEIVEL, EREJÉVEL.

Az újszerű technikai eszközöket is felhasználva, rendszerszemléletben fejleszti kommunikációját, igazodva az Országgyűlés, a kormányzat, az állampolgárok, valamint más felhasználói célcsoportok sajátos igényeihez és elvárásaihoz.

Az elért eredményekre támaszkodva teljessé teszi a szervezet alapértékeit kifejezésre juttató egységes intézményi arculatát.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK A HAZAI ÉS A NEMZETKÖZI ELLENŐRZÉS-SZAKMAI KÖZÉLETBEN VALÓ AKTÍV RÉSZVÉTELBŐL SZÁRMAZÓ TAPASZTALATOKKAL HOZZÁJÁRUL A PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉSI KULTÚRA SZÍNVONALÁNAK EMELÉSÉHEZ.

Széles körben, két- és többoldalú keretek között vesz részt a nemzetközi pénzügyi ellenőrzési szervezetek szakmai tevékenységében, valamint a partnerek közötti együttműködésben.

Figyelemmel kíséri a pénzügyi ellenőrzés nemzetközi szervezeteiben, valamint a nemzeti számvevőszékek körében folyó szakmai tevékenység tartalmi és metodikai változásait. Vizsgálja, elemzi, hogy miben és mennyiben célszerű megfelelő adaptációval igazodni azokhoz, illetve milyen módon vehet részt nemzetközi keretek között a korszerű ellenőrzési ismeretek továbbadásában.

A jövő gazdasági szakembereinek felkészítése, szemléletformálása érdekében fejleszti – együttműködési megállapodásokkal is megerősített – kapcsolatait az egyetemekkel, főiskolákkal. A korábbiaknál nagyobb szerepet vállal a pénzügyi ellenőrzés oktatásában.

Részt vesz a gazdasági, pénzügyi és ellenőrzési szakkérdésekkel foglalkozó társadalmi egyesületek, társaságok munkájában. Ellenőrzési tapasztalatait, értékelési tevékenységének eredményeit – kiemelt figyelemmel az ellenőrzés megelőző szerepére – szakmai kapcsolatrendszer útján is törekszik hasznosítani.

Tanácsadó tevékenységének keretében magyar és angol nyelven közpénzügyi szakfolyóiratot szerkeszt és jelentet meg.

2006. május

Dr. Kovács Árpád
elnök

Belyó Pál–Molnár István

Mikroszimulációs modellek a politikai döntéseknél

A társadalmi-gazdasági rendszerek összetettek és a végletekig érzékenyek. A mikroszimuláció olyan módszer, amely képes kezelni a komplex társadalmi-gazdasági rendszereket azáltal, hogy olyan modellt hoz létre és tanulmányoz, amely a vizsgált jelenségre, egyedekre vonatkozó statisztikai adatokat kimerítően képes hasznosítani. A vizsgált egyedek a társadalmi-gazdasági rendszerek úgynevezett mikroelemei: a személy, a család vagy a háztartás. A mikroszimulációs modellek szimulációs technikákat alkalmaznak azért, hogy a mikroszintű egységek időbeli viselkedését tanulmányozzák.

A mikroszimuláció a döntéshozók széles köre által elfogadott módszer; kiterjedten használják Ausztráliában, Kanadában, Európában és az Amerikai Egyesült Államokban a politikai döntések előkészítésében. Egyre több jele van annak, hogy az Európai Unióban nő az igény a mikrogazdasági elemzések és előrejelzések készítéséhez használható eszközök iránt, s mind többet késznek is áldozni költségvetési forrásokból a mikroszimulációra. Nemcsak a fejlett, de az átmeneti gazdaságoknak is sok problémával kell szembesülniük, különösen ami a demográfiai helyzetet, a nyugdíjrendszert, az egészségügyet és az adózást illeti. Ezeknek a problémáknak a tanulmányozására a mikroszimuláció igen hasznos eszköz lehet pusztán azáltal is, hogy képes e problémák és a lehetséges megoldások modellalapú vizsgálatára.

Ebben a tanulmányban elsőként röviden áttekintjük az alapvető meghatározásokat és a mikroszimulációs modellek területén tapasztalható fejleményeket. Ezt követően a tőkejövedelem-adó magyarországi bevezetésének megvalósíthatóságát elemezzük és tárgyaljuk, mégpedig egy mikroszimulációs modell alapján. Röviden leírjuk a magyar gazdasági környezetet és a gazdaság jellemzőit, majd az adó indokoltságát, az alapadatok gyűjtését és elemzését, a mikroszimulációs modellt, a modell eredményeit és érvényesítését. Végül tárgyaljuk és röviden elemezzük a különféle adópolitikák hatását a lakosság eltérő társadalmi rétegeire, továbbá a makrogazdaságra.

Kulcsszavak:

- társadalmi-gazdasági modellezés,
- mikroszimuláció,
- tőkejövedelem-adó,
- magyar adópolitika.

A szimulációs modell olyan modell, amely létező vagy feltételezett rendszereket modellez, s amelyet azért fejlesztenek ki, hogy új információkhoz jussanak a rendszer jellemzőiről vagy viselkedéséről. A modell rendelkezik a vizsgált rendszer minden fontos jellemzőjével és tartalmazza a rendszer és környezete valamennyi lényeges kapcsolatát. A rendszer és a modell összetett volta miatt számítógépeket használnak a kívánt eredmény eléréséhez.

Az általános szimulációs modellt a következőképpen lehet leírni (lásd 1. ábra).

A definíció mellé néhány munkameghatározást rendelünk, amelyek a következők. A rendszer az adat potenciális forrása. A kísérlet ebben az értelemben azt a folyamatot jelenti, amelynek során a rendszerből adatokat nyerünk azáltal, hogy a rendszer az input hatására outputot hoz létre. Kísérletezgetni a tényleges rendszerrel lehetetlen, veszélyes vagy drága lenne, ezért a kísérleteket a modellel végezzük el. A rendszermodell és a modellkísérlet célja a rendszerre vonatkozó kérdések megválaszolása. A modellezés az adott rendszerre vonatkozó ismeretek megszerzésének és rendszerezésének folyamatát jelöli, a szimuláció pedig az(oka)t a kísérlete(ke)t, amelyet a számítógépes modell alapján végzünk el.

A rendszer elemeit a szimulációs modellben entitások vagy objektumok jelenítik meg. Ezek megkülönböztető tulajdonságokkal vagy jellemzőkkel rendelkeznek, amelyeket más szóval attribútumoknak (jellemzőknek) vagy állapotváltozóknak is nevezünk. Az állapot-

változók összessége határozza meg a rendszer állapotát egy adott időpontban. Az idő múlásával némely (néha valamennyi) állapotváltozó értéke változik. A rendszer viselkedése (trajektória) a rendszer állapotváltozóinak változása az időben. Ebben az értelemben a szimuláció a rendszerviselkedés numerikus kiszámítása.

A szimulációs eredmények modellezése és numerikus kiszámítása hibalehetőségeket rejt magában. Az érvényesítés abból a szempontból ellenőrzi a modellezés folyamatát és annak végső eredményét, a koncepcionális modellt, hogy képes-e kielégítő módon helyettesíteni a vizsgált rendszert. Az ellenőrzés a számítógépes modellt vizsgálja abból a szempontból, hogy azt helyesen hajtották-e végre, és hogy az eredményt pontosan számolták-e ki. A modell sohasem lehet a rendszer tökéletes tükörképe, és a számszerűsítésben is előfordulhatnak kerekítési és/vagy módszertől függő hibák. A modellező felelőssége, hogy meg hozza a végső döntést a modelltől s az eredmény elfogadásáról vagy elutasításáról.

1. ábra

A SZIMULÁCIÓS MODELL FELÉPÍTÉSE

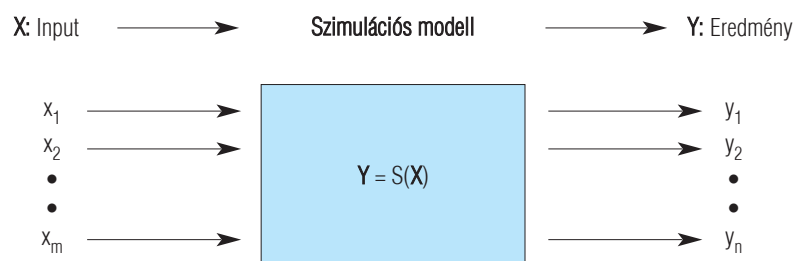
$$Y = S(X), \quad (1)$$

ahol

$X = (x_1, x_2, \dots, x_m)$ az m inputváltozó,

$Y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ az n outputváltozó és

S a szimulációs modell által elért transzformáció.



MIKROSZIMULÁCIÓ

A társadalmi-gazdasági rendszerek összetettek és a végletekig érzékenyek a változásokra. A politika azon egyének (csoportjaik) komplex kapcsolatainak összessége, akik társadalomban élnek; politika alatt emellett a kormányzás művészetét és tudományát is értjük. A kormányok azon dolgoznak, hogy megalkossanak és/vagy fenntartsanak kormányzati politikát. A kormányzati politika nem csupán a társadalmi ügyek megfontolt és bölcs vitele, hanem egyben a cselekedetek olyan meghatározott iránya és módszere, amelyet a lehetséges alternatívák közül választanak ki azzal a céllal, hogy az adott körülmények között legmegfelelőbb döntést tudják meghozni. A társadalom alapvető elvárása, hogy ezeket az okos kormányzati döntéseket ne a lakosságon végzett vak kísérletekre, hanem tudományos elemzésekre alapozzák. Éppen ezért a társadalmi-gazdasági rendszerek modellezése és szimulációja nem pusztán technikai lehetőség, hanem egyben erkölcsi kötelezettség is. A társadalmi-gazdasági rendszerek vizsgálata embert próbáló kihívás; a leegyszerűsített tudományos megközelítés nem megfelelően pontos és így félreértelmezés, a társadalomra nézve hosszú távon negatív hatásokkal és fatális következményekkel járhat.

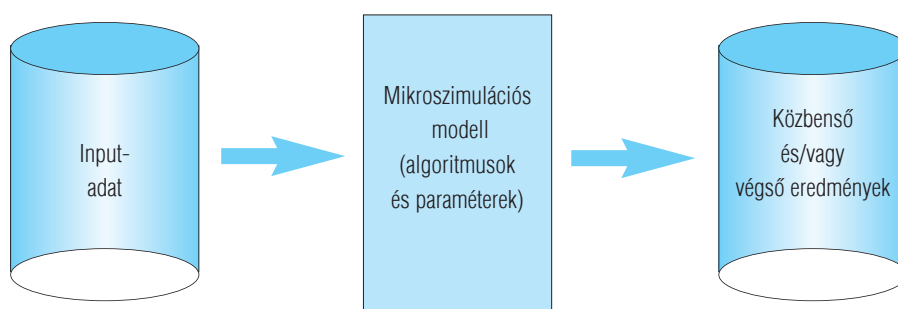
A társadalmi-gazdasági modelleket felhasználhatjuk arra, hogy lemérjük a kormányzati politika változásainak hatását, megvizsgáljuk a költség és az (újra-) elosztás szempontjait, s előrevetítjük, kik lesznek a nyertesek, s kik a vesztesek a változásoknak – anélkül, hogy a társadalom jólétét kockára tennénk. A matematikai modellezés és számítógépes szimuláció megfelelő tudományos támogatást ad a társadalmi-gazdasági problémák megoldásához szükséges elemzéshez és döntés-előkészítéshez. Ahelyett, hogy a társadalommal kísérleteznénk, létrehozhatunk mikroelemző szimulációs modelleket, más szóval mikroszimulációs modelleket.

A mikroszimuláció olyan módszer, amely általában képes kezelni a társadalmi-gazdasági problémák összetettségét, hogy olyan modelleket készítsen és vizsgáljon, amelyek kimerítően használják a vizsgálat tárgyára vonatkozó statisztikai adatokat. A vizsgálat ezen tárgyai a társadalmi-gazdasági rendszer úgynevezett mikroegységei, a személy, a család vagy a háztartás. A mikroszimulációs modellek szimulációs technikákat alkalmaznak azért, hogy a mikroszintű egységek viselkedését tanulmányozzák. (Orcutt és mások, 1961)

A mikroszimulációs modellek a következő főbb elemekből állnak: szimulációs adat, szimulációs modell, szimulációs paraméterek és szimulációs eredmények. A kiinduló modell-adatot, a közbünső és/vagy végső szimulációs eredményadatot további elemzések céljából tovább tárolják. A szimulációs modell algoritmusokból áll, amelyek leírják a mikroegységek viselkedését és azok környezetét képviselik. A mikroegységek állapotának és viselkedésének (az állapotok időbeli változásának), valamint a politikai változások nyomán a mikroegységeknél bekövetkezett változásoknak a szimulációját gyakran nevezik az adatok öregítésének. A statikus öregítés kifejezés arra a kiigazításra utal, amikor a használt mintát újrasúlyozzák néhány összetett kontrollváltozó alapján (mint amilyen például a minta nembeli összetétele). A dinamikus öregítés pedig azt a kiigazítást takarja, amikor a mikroegység valamennyi jellemzőjét (például jövedelmét) minden egyes időszakra újraszámítják. Különös figyelmet fordítanak az adatelemzésre és a szimulációs modell paramétereinek becslésére, amit a szimulációs modellel együtt kell tárolni. (Lásd 2. ábra)

Amennyiben adottak a mikroegységekre vonatkozó változások, a mikroszimulációs modellek meg tudják becsülni az összetett hatásokat és az összetett változásokat: a mikroegységekre vonatkozó adatokat csoportosítják, belőlük eloszlásokat képeznek, egyedileg keze-

A MIKROSZIMULÁCIÓS MODELL FELÉPÍTÉSE



lik vagy különböző szinten aggregálják őket azért, hogy a lakosság egészére vonatkozó különféle jellemzőket állapítsanak meg.

A mikroszimulációs modellezés annyit jelent, hogy kísérleti keretek között vizsgáljuk meg, milyen hatást gyakorolnak a politikai változások minden egyes mikroegységre s magára a mikroszimulációs modellviselkedésre is. A modellszámításokat számítógéppel végezzük.

A mikroszimulációs modellek kiinduló adatait keresztmetszeti vagy hosszmetzeti felmérésekből gyűjtik. Az előbbieket a lakosság egy mintájára vonatkoznak egy adott időpontban (például a turisták kiadásai egy adott évben), az utóbbiak pedig ugyanazon lakossági mintára több időpontra (például a háztartási statisztikai fogyasztási felmérések). A mikroszimulációs modellek használhatnak keresztmetszeti idősoros felméréseket is, olyanokat, amelyek periodikusan gyűjtik az adatokat (például mikrocenzus). Különleges technikákat fejlesztettek ki az adatok minőségének javítására és a rendelkezésre álló pótlólagos adatforrások használatára. (Rubin, 2004; Little és Rubin, 2002; Schofield és Polette, 1998; O'Donoghue, 2001)

A mikroszimulációs modellek a társadalmi-gazdasági modellek egy alcsoportját képezik, s különleges tulajdonságaik vannak. Ezek jellemzően a következők:

- nagyság: nagy mintán és részletes adatállományokon alapulnak;

- kvantitatív jelleg: matematikai és statisztikai modelleken alapulnak, és azokra épülnek, nem úgy, mint a nem kvantitatív modellek, amelyek normatív megközelítésen alapulnak;
- statikus jelleg: nem cél a változások idősoros modellezése, hanem a politikai változások azonnali (rövid távú) hatásait kívánja bemutatni („másnap reggel”); szemben a dinamikus modellekkel, amelyeknél egy hosszabb idősor alatt valamennyi mikroegység jellemzőjét újraszámolják minden egyes időintervallumban, hogy a dinamikus átalakulást tanulmányozzák;
- nem viselkedésbeli: a modell nem enged meg semmilyen változást a politikai változások nyomán a mikroegységek viselkedésében (például a viselkedési mintára és mintaváltozásra vonatkozóan), szemben a viselkedésbelihez, amely megengedi, hogy a modellekben a viselkedési minták tükrözzék a mikroegységek viselkedési mintáit és azok reagálását a politikai változásokra);
- determinisztikus: más kifejezéssel szabály alapú, amely nem engedi meg a feltételes valószínűségeket, szemben a sztochasztikussal, amely megengedi a feltételes valószínűségeken alapuló események modellezését;
- nem térhatású: csak a hatások által érintett lakosságot modellezi, szemben a térhatású

megközelítéssel, amely a hatások földrajzi/regionális vonatkozásait is figyelembe veszi.

Az utóbbi idők kutatói erőfeszítéseinek eredményeként új modellek kezdenek elterjedni, olyanok, amelyek sztochasztikusak, viselkedésbeli elemeik is vannak és regionális modell-szemléletűek.

A valóság jobb megközelítése végett két fő mikroszimulációs modellosztályt fejlesztettek ki: az adat vezérelte modelleket és az ágensalapú (viselkedés által vezérelt) modelleket. A különböző modellezési megközelítés ellenére mind a két modellosztály modelladatokkal és -módszerekkel dolgozik, még hozzá hasonló módon; mindkét esetben jelentős mennyiségű adatot kell elemezni és feldolgozni.

A mikroszimulációs modell implementációjának egyik leglényegesebb technikai problémája a mikroszimulációs modellek rendelkezésére álló különféle adatforrások integrációja és használata. Történelmileg tekintve három különböző megközelítést fejlesztettek ki. Ezek a következők:

- fájlfeldolgozó megközelítés (például Heike és mások, 1994),
- adatbázis-orientált megközelítés (például Sauerbier, 2002),
- ágensorientált megközelítés (például Pryor és mások, 1996).

Ezek a megközelítések mainframe vagy PC-technológiát használnak, és mint ilyenek, nem hordozhatók és architektúrasemlegesek. A kilencvenes években új hálózat-orientált technológiákat dolgoztak ki, hogy támogassák a felhasználást (mint például a modellalapú elemzést); ezek heterogén hardver- és/vagy szoftverplatformot használnak. Napjainkban a hálózatos, multiplatform-alapú mikroszimulációs alkalmazások fejlesztése nemcsak szükségszerű, de műszakilag lehetséges is. (Molnár, 2005)

Nagy kihívás a társadalmi-gazdasági rendszerek modellezése és szimulációja nemcsak a vizsgált társadalmi-gazdasági rendszerek komplexi-

tása és nem technikai természete folytán, hanem amiatt is, mert az ilyen rendszerek modellezését jelentősen befolyásolják az egyének (és a modellezők) társadalmi pozíciói vagy elvárásai, végső soron pedig pénzügyi és politikai érdekeik is. A modell eredményeinek magyarázata, megértése és elfogadása kapcsán is adódnak nehézségek, amelyeket modellezési nehézségeknek nevezhetünk. Feltétlenül hangsúlyozni kell a mikroszimulációs modellek adatminőségének fontosságát is, mivel ez nagymértékben meghatározza a modell eredményeit, sőt magának a modellnek a minőségét is. A korlátokat mind a modellezőnek, mind pedig a felhasználónak tiszteltnen kell tartania, de élvezhetik is ezeknek a modelleknek és a mögöttes módszertannak az előnyeit.

A mikroszimulációs modellek előnyeit és hátrányait a következőképpen összegezzük.

■ **ELŐNYÖK:**

- a mikroegységeken alapuló viselkedéselemzés részletesebb és rugalmasabb modellt biztosít,
- a részletes adatok több lehetőséget kínálnak az adatelemzésre,
- a részletes modell és részletes adatok részletes számítási eredményeket adnak; az eloszlások elemzése, a különféle szintű összesítések megteremtik a fontos interakciók elemzésének lehetőségét, amely kapcsolatok aggregációs módszerek használatakor rejtve maradhat,
- az adatok gazdag tárházát, különféle modellszenáriókat lehet kialakítani, ami lehetővé teszi a politikai változások mind rövid, mind pedig hosszú távú elemzését.

■ **HÁTRÁNYOK:**

- a modellek a mikroegységeket (mint a háztartás, a család vagy a magánszemély) írják le és elemzik, a vállalkozásokat és a kormányt viszont olyan környezetként kezelik, amelynek viselkedését nem fedik le és írják le,
- a mikroszimulációs modellek a gazdaságnak csak egyik oldalát képviselik, ezért a

mikroszimulációs modellek alapján számított makrogazdasági adatok nem feltétlenül pontosak,

- a mikroadattól való függőség eredményeként nagy adatbázis keletkezik; drága adatelemzéssel, nagy számítási költséggel és hosszú fejlesztési idővel kell számolni. E modellek fejlesztése nem rugalmas és ennek következtében a modell és annak eredménye hamar idejét múlttá válhat.

A mikroszimuláció a döntéshozók széles körében elfogadott módszer, s kiterjedten használják Ausztráliában, Kanadában, Európában és az Egyesült Államokban a politikai döntések előkészítésének folyamatában. (O'Donoghue, 2001) Ugyanakkor nemcsak a fejlett, de az átmeneti gazdaságoknak is sok problémával kell szembesülniük, különösen, ami a demográfiai helyzetet, a nyugdíjrendszert, az egészségügyet és az adózást illeti. Ezen problémáknak a kezelésére a mikroszimuláció igen hasznos eszköz lehet pusztán azért is, hogy képes a problémák és a lehetséges megoldások modellalapú vizsgálatára. Miközben a politikaformálók rutinszerűen alkalmazzák a mikroszimulációs modelleket a politikai döntések azonnali hatásainak felmérésére, sajnálatos módon a politikai változások jövőben várható, hosszú távú hatásait, a szerkezeti változásokat és a viselkedésbeli reakciókat nem elemzik széles körűen ezek a modellekkel.

A mikroszimuláció alapvető megközelítését kihasználva a módszer használható a közlekedéssel összefüggő témák esetében is. A közlekedési, különösen a városi közlekedési problémákat az elmúlt években egyre gyakrabban vizsgálták a cselekvésalapú megközelítéssel (McNally, 1999), amely figyelembe veszi, hogy az egyén utazási szokása komplex társadalmi-gazdasági jelenség. Ennek a jelenségnek az időtényezőn és a térbeli (földrajzi) tényezőn alapuló elemzése és modellezése hozzájárulhat az egész problémakör jobb megértéséhez. Az ezen a megközelítésen alapuló modellek gyak-

ran használnak ágensorientált technikákat a szimulációs modell megvalósítása során (például Rindts és mások, 2002).

ADÓSZIMULÁCIÓS MIKROSZIMULÁCIÓS MODELLEK: AZ EUROMOD

Az utóbbi időben többféle megközelítésű publikációkban foglalkoztak az adórendszerek vagy adópolitikák mikroszimulációjával. *Haan* és *Steiner* 2004-ben, míg *Creedy* és *Kalb* 2005-ben a létező adórendszereket elemezték. Néhány publikáció célja a költségvetési reformpolitikák ösztönzése (például *Burman*, 2005; *Trautman*, 1999) vagy az adórendszer egyszerűsítésének hatásainak vizsgálata (például *Gale* és *Rohaly*, 2002; *Shaviro*, 2004 vagy *Edwards*, 2005); míg mások politikai programokat kutatnak (például *Gale* és mások, 2004; *Beach* és mások, 2004).

A mi szempontunkból legfontosabb publikációk szorosan összefüggnek az Európai Bizottság célzott társadalmi-gazdasági kutatóprogramjával (Targeted Socio-Economic Research, TSER, CT97-3060), amelynek célja az Európai Unió tizenöt tagállamára vonatkozó adómegettérülési mikroszimulációs modell, az EUROMOD kidolgozása volt. (Sutherland, 2001) A programot jelenleg modellvizsgálatként futtatják a 6. kutatási keretprogram úgynevezett kutatói infrastruktúra-akciójának keretében (FP6 Research Infrastructures Action). A projekt elsődleges célja az EUROMOD kiterjesztése a tíz új tagállamra, illetve a könnyebb használhatóság biztosítása.

Az EUROMOD egyéni szintű mikroadatokat használ. Ezeknek a fő forrásait maguk a tagállamok határozták meg. Különböző adatforrásokat használnak, az országos paneltanulmányoktól kezdve egészen az egységesítettebb európai uniós háztartási panelig (European Community Household Panel, ECHP). Habár az EUROMOD nem vállal felelősséget az ada-

tok minőségéért, hozzájárul ezek javításához azáltal, hogy szakmai tanácsokat ad a definíciókat, a használt közös változók meghatározását, a mintákból való kizárásokat, a válaszmegtagadásban rejlő esetleges torzításokat (non-response bias) illetően. Ezen túlmenően bevonja az adatbázisba a háztartási kiadásokat és a társadalmi kirekesztés egy mutatóját is.

Az EUROMOD modell tervezése és implementációja közös szerkezeti jellemzőkre és adatigényekre összpontosít, ezért az adó-, illetve juttatási rendszert (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért: az adórendszert) a következő fogalmakkal határozták meg és működtetik: az adórendszer több politikából áll össze, amelyek az adózási és juttatási eszközök gyűjteménye. A rendszernek van egy politikai gerince, amely meghatározza a politikák listáját és azok végrehajtásának sorrendjét. A számításokat az adózási és juttatási modulokkal végzik. Az implementáció C/C++, MS Excelt és Accesst használó nem hálózati PC-konfigurációkon alapszik. Az eredménystatisztikákat szabványosították, de különféle eszközöket biztosítanak arra, hogy a felhasználó rugalmas és parametrizált eredményeket definiálhasson (például tabuláció, összefoglaló statisztika).

Mivel a modell legfőbb számítási eredménye a rendelkezésre álló háztartási jövedelem (household disposable income, HDI), az elérhetőség és a fontosság szerint az EUROMOD az eredmény számos összetevőjét megkülönbözteti egymástól. Az adatalemek közül néhányat lefed a modell és ezért ezek felhasználható számítások elvégzésére; néhány adatalem megváltoztatható (részben szimulált), s vannak olyanok, amelyek teljes egészében szimuláltak. A fő eredményadat számítási sémája a következő: bér- és keresetjövedelem + vállalkozói jövedelem + tulajdonból származó jövedelem + egyéb pénzügyi jövedelem és nyugdíjjövedelem + készpénzjuttatásából származó jövedelem – társadalombiztosítási hozzájárulás.

A rendelkezésre álló dokumentáció alapján a

következő adózási és juttatási eszközöket lehet szimulálni (valamennyi országra vonatkozóan):

- jövedelemadók (mind az országosok és a helyiek),
- társadalombiztosítási hozzájárulások (amelyeket a munkavállalók, a munkáltatók és a vállalkozók fizetnek),
- családi juttatások,
- lakhatási juttatások,
- szociális segélyek és egyéb jövedelemalapú juttatások.

A következő eszközöket nem minden országban szimulálják, ugyanakkor van rá lehetőség, hogy az országos modellekbe integrálják őket:

- tőke- és vagyoadó,
- ingatlanadó,
- nyugdíjak és özvegyek/árvák juttatásai,
- járulékfizetésen alapuló juttatások,
- rokkantellátások.

Az EUROMOD-ot alapos tesztelési és validálási eljárásnak vetették alá. Ehhez a többi között egy alapvető érvényesítési eljárást hajtottak végre (az országok rangsorolását a szegénység és az egyenlőtlenség alapján) – sikeresen. Az elmúlt években az EUROMOD-ot széles körűen használták, és számos mikroszimulációs alkalmazását is kifejlesztették. (Sutherland, 2001)

Az EUROMOD nagyszerű eszköz, amely jól használható az adózási és juttatási rendszerek és politikák elemzésére, illetve tervezésére is. Sajnálatos módon a fejlettség mai szintjén néhány jelentős hátrányát is látnunk kell; olyanokat, amelyek korlátozzák a használatát.

Ezek a hátrányok a következők:

- ahogy maguk a készítői is rámutatnak: a statikus modell nem integrálja a viselkedésbeli változások hatását vagy a változások hosszú távú hatásait,
- a modell csak azokat a változókat tudja használni, amelyek benne vannak a mögöttes adatbázisban,
- nehézkesnek tűnik az adatbázishoz való hozzáférés és annak aktualizálása, nincse-

nek hálózatorientált szoftvermegoldások, nincs verziókonceptió és nincs koncepció az adatrészletezettség szintjéből eredő problémájának szabályozására,

- miután az adatbázis eltér az egyes EU-országokban, az eredmények összehasonlítása csak nehézségek árán valósítható meg.

A TŐKEJÖVEDELEM ÉS ADÓZTATÁSA MAGYARORSZÁGON

Egyre erőteljesebb a törekvés arra, hogy az EU-tagállamok harmonizálják gazdaságukat, és hogy kiaknázzák az adórendszerek változásának pozitív hatásait. Ennek megalapozására mikroszimuláció használatával igyekeznek felmérni a tőkejövedelem megadóztatásának lehetséges eredményeit. A tanulmányunk alapján szolgáló kutatás támogatja az EUROMOD-projekt céljait és új, ígéretes irányokat vázol fel az ezen a területen tevékenykedő magyar kutatóknak (Belyó és Molnár, 2005).

Kutatásaink szerint Magyarországon kívánatos lenne egy egységes tőkejövedelem-adó bevezetése, de az érvényes adózási rendszer bonyolultságát, a jövedelmek és bevételek megbecslésének nehézségeit tekintve ennek az új adónemnek a meghonosítása nehéz feladatnak ígérkezik. A tőkejövedelem-adó lehetséges ha-

tásai a különféle fogyasztási minták esetében jelentős különbségeket mutathatnak. Éppen ezért fontos először megérteni a megtakarítási és fogyasztási szokásokat, azok dinamikáját, majd a jelenleg működő rendszer keretébe helyezve vizsgálni az új adó bevezetésének hatásait.

A magánszemélyek megtakarításáról a Magyar Nemzeti Bank statisztikáján alapuló 1. táblázat ad információkat.

A gazdasági környezet és a lakosság megtakarítási hajlandóságának legfőbb jellemzői a következők:

1 Az elmúlt négy évben a (zömmel az 1–4. formájú) tőkejövedelmekkel kapcsolatos megtakarítások közel exponenciálisan növekedtek. 2004 végén 11 885,5 milliárd forintra lehetett becsülni a lakosság tőkejövedelemhez kapcsolható nettó megtakarítását. A biztosításhoz (5.) kapcsolódó nettó megtakarítások értékét 2394 milliárd forintra becsülték. A nettó megtakarítások 50–60 százaléka az 1. és az 5. formához köthető.

2 Az elmúlt öt évben folyamatosan nőtt a GDP fogyasztási hányada, miközben a társadalom radikálisan átalakult és a lakosság jelentős részre nem volt képes megtakarítani, inkább adóságokat halmozott fel. A fogyasztás növekedő trendje ellentétben áll a régi uniós tagországokban megfigyelhető tendenciával: ott, a kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés jele-

1. táblázat

A BRUTTÓ MEGTAKARÍTÁSOK MEGOSZLÁSA FORMÁK SZERINT

Megtakarítási formák	2002		2003		2004		Összetétel (%)
	Milliárd forint	(%)	Milliárd forint	(%)	Milliárd forint	(%)	
1. Készpénz és bankbetét	5177	110	5921	114	6451	109	41
2. Értékpapírok (kivéve: 4.)	1002	107	1104	110	1302	118	9
3. Hitelek	0,5	167	nincs adat		nincs adat		nincs adat
4. Részvények	4391	115	4871	111	5437	112	34
5. Biztosítás	1498	129	1924	128	2519	131	14
6. Egyéb követelések	166	125	207	125	283	137	2

Forrás: MNB

ként az elmúlt 15 évben a háztartások fogyasztásán belüli arányok gyakorlatilag változatlanok maradtak.

③ Miután a lakosság egy jelentős része nem volt képes megtakarítani, a megtakarítások zöme a magas jövedelemmel rendelkező háztartásokra összpontosult. Általában minél idősebb valaki, annál inkább támaszkodik a készpénzre és a bankbetétekre; s ugyanez jellemző az alsó középosztály tagjaira is. A felső középosztályhoz tartozók és az 50–65 évesek a 2. és a 4. formát részesítik előnyben. Az 5. megtakarítási forma a fizikai dolgozókra, az átlagbér alatt keresőkre és a friss diplomásokra jellemző. A megtakarítási dinamikával összefüggő viselkedési minták alapja az ECOSTAT felmérése, amelynek alapján az állapítható meg, hogy az emberek rendszeresen változtatja portfólióját, s a magasan képzett, 50 év alatti magánszemélyekre különösen igaz ez a megállapítás.

④ A megtakarítások túlnyomó többsége készpénzben és bankbetétekben található, ugyanakkor a részvények jóval kisebb arányt képviselnek, mint az EU-tagállamok többségében. Ezzel egy időben az emberek az ingatlanbefektetések és más olyan portfólióbefektetések felé fordulnak, amelyek nagyobb megtérüléssel vagy nyereségrátával kecsegtetnek. Ugyanakkor néhány megtakarítási formát nem lehet pontosan megbecsülni, miután nincs megfelelő információ róluk. (Ez éppúgy igaz a betétekre, mint a külföldi ingatlanbefektetésekre.)

⑤ A megtakarítások dinamikája nem függ erőteljesen sem a kamatoktól (sőt a korreláció negatív), sem a lakosság jövedelmétől, az inflációs rátától viszont igen (előrehozott vásárlás). Ez a kamatokkal szembeni közömbösség annak ellenére is fennáll, hogy az elmúlt öt évben versenyképes pénzügyi rendszer fejlődött ki, aminek eredményeként magasabbak a kamatok, mint amilyen szintet egyébként várhatnánk. (Az átlagos kamatokat a 2. táblázatunk tartalmazza.)

⑥ Elterjedt nemzetközi gyakorlat a tőkejövedelmek közvetett megadóztatása különféle vagyonadókkal. A jelenlegi magyar jövedelemadó-rendszer megadóztatja az ingatlan-bérbeadást és a tőzsdei befektetésekkel elért nyereséget. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal szerint 2003-ban mintegy 421 000 magánszemély 90 milliárd forintnyi adót fizetett; ennek 20 százalékát egyéni vállalkozóként, 10 százalékát részvények/kötvények értéknövekedésével kapcsolatos adó formájában, 29 százalékát tulajdonrész-jövedelemhez kapcsolódó adóként s 20 százalékát ingatlan-bérbeadás után.

A TŐKEJÖVEDELEM-ADÓ SZIMULÁCIÓJA

Adat-előkészítés

A magyarországi tőkejövedelem-adó mikroszimuációs modelljét statikus modellként, 2002-es statisztikai adatokra alapozva fejlesztettük ki.

2. táblázat

A KÜLÖNFÉLE MEGTAKARÍTÁSI FORMÁK ÁTLAGOS HOZAMA 2004-BEN

Megtakarítási forma	Hozam (%)
1. Készpénz és bankbetét	8,5
2. Értékpapírok (kivéve 4.)	12,2
3. Hitelek	n. a.
4a. Részvények	54
4b. Tulajdont megjelenítő papír	10,8
5. Biztosítás	10,2
6. Egyéb követelések	n. a.

Az alapadatokat a Magyar Nemzeti Bank háztartás-statisztikai felmérésében (Household Statistical Survey, HSS) lehetett megtalálni. A felmérés tízezer háztartás költségvetési adataira tért ki. A kiválasztás véletlenszerű volt, reprezentatív, tekintetbe vette a település fajtáját, és az egész országra kiterjedt. Ám a felmérés jövedelemre és kiadásokra vonatkozó adatai nem képesek száz százalékosan reprodukálni a makroszintű statisztikai adatokat (nem teljesen esnek egybe velük). Miután pedig a felmérés központi szerepet kapott más gazdasági adatok kiszámításában (például jövedelemrugalmasság), az adatoknak ezt a csoportját további korrekcióknak vetettük alá. Két változtatássorozatot kellett elvégeznünk.

1 Jövedelemmel kapcsolatos adatok: a vagyonnal és tőkével kapcsolatos adatokat 1358 milliárd forinttal kiigazítottuk. Ennek 48 százaléka a fizetéshez kapcsolódott, 59 százaléka pedig vállalkozói bevétel volt. A változások alapjául a Központi Statisztikai Hivatal által 2002-ben elvégzett, magánszemélyekre vonatkozó illetékfelmérés szolgált. A háztartás-statisztikai felméréshez végzett adatkorrekciót az illetékfelmérés adatai alapján, statistical matching módszerrel végeztük el. A korrekció után a nettó jövedelmek 23,6 százalékkal emelkedtek,

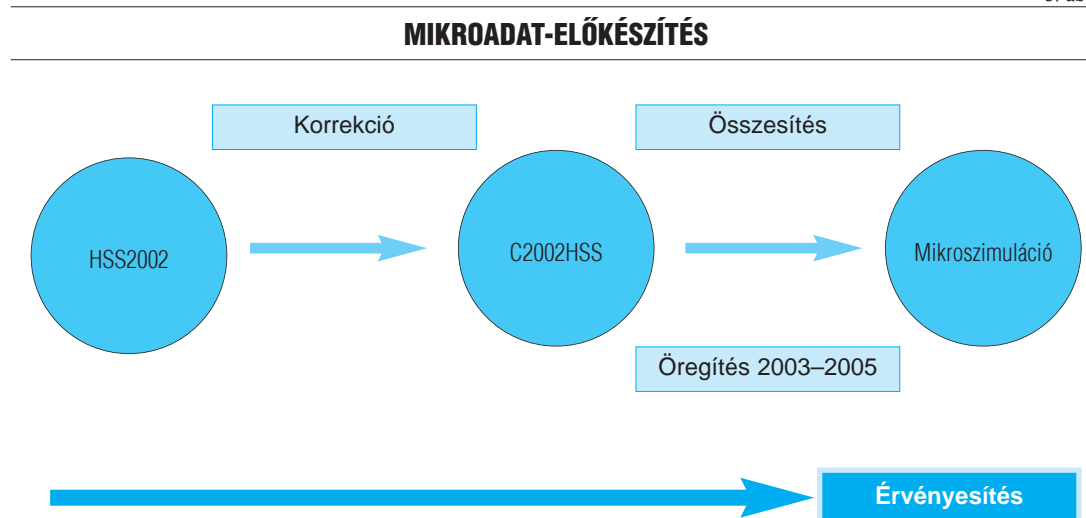
s a változások következtében az adatok illeszkedtek a releváns makroadatokhoz.

2 Fogyasztással kapcsolatos adatok: a generált jövedelemadatok 75 százalékát fogyasztásként, a fennmaradó 25 százalékot pedig megtakarításként kezeltük. A változások száma marginális (13 korrekció), de statisztikai jelentőségük nagy volt.

Az adat-előkészítés második fázisában a 2002-es háztartási statisztika (HSS2002) korrigált adatait öregítettük és összesítettük (C2002HSS). Az előbbi célja az volt, hogy kiinduló szintetizált adatsortot képezzünk 2005-re a nyilvános makroadatokat (például béradatok, nyugdíjadatok), valamint bizonyos, a Központi Statisztikai Hivatal és a Magyar Nemzeti Bank által rendelkezésünkre bocsátott adatokat (például jövedelmek és vagyon megoszlása) használva. Az összesítés pedig a háztartási szintű adatok képzését célozta a C2002HSS adatait használva. Ennek a lépésnek eredményeként már rendelkezésre állt a tőkejövedelem-adó mikroszimulációs modelljéhez szükséges szintetizált adat. A különféle keresztmetszetek és a 2003–2005-ös makroszintű adatokkal történő összehasonlítások azt mutatták, hogy a szintetizált adatok megfelelőek a további mikroszimulációs vizsgálatok lefolytatásához.

Az adat-előkészítés folyamatát a 3. ábra mutatja be.

3. ábra



A mikroszimulációs modell

A statikus mikroszimulációs modell 2006-ra végzi el a szimulációt, ami a 2005-ös szintetizált adatok egyéves öregítését jelenti. A szimulációs modellnél ugyanazt a makroadattípust használtuk, mint amelyet az öregítési eljárásnál használnak (például fizetés, infláció, nyugdíj). A háztartási szintetizált adatsorozatból kiindulva a modell a megtakarításokat generálja és kiszámítja a megfelelő adókat. A megtakarítás generálására az ECOSTAT és a TÁRKI megtakarítási viselkedésre vonatkozó további vizsgálatait használtuk (például háztartási portfóliókezelés). A portfólió-összetételre vonatkozó adatokat a 3. táblázat tartalmazza.

A szimulációs modell érvényesítésére és a szintetizált adatok minőségi ellenőrzésére a 2003–2005-ös időszakra vonatkozó adóbevételei számításokat használtunk. Az eredmények bebizonyították, hogy a modell – megfelelő tartományban – alkalmas az adóbevételek kiszámítására, összehasonlítva a mért és/vagy becült kormányzati adóadatokkal.

Mikroszimulációs modellkísérletek

Különböző forgatókönyveket készítettünk és vizsgáltunk meg az ECOSTAT-felmérésre alapozva, megállapítandó a tőkejövedelem-adó várható ha-

tásait. Két alapforgatókönyvet elemeztünk, mindkettőt két különböző esetre. A 4. táblázat tartalmazza az alap-forgatókönyvekhez használt adatokat. Az egyes esetek csak az első és a második jövedelemötöd-beli viselkedésben térnek el, viselkedésbeli változások pedig nincsenek. A következő tőkejövedelem-adókulcsokkal folytattuk a kísérleteket: 5, 10, 15, 20, 25 százalék.

A kísérletek célja az volt, hogy pontos képet kapjunk a tőkejövedelem megadóztatásából elérhető bevételek nagyságáról és arról, hogy milyen hatással lenne az a lakosság különböző rétegeire. Ugyancsak célunk volt az adóelkerülési probléma, és ennek a gazdaságra gyakorolt hatásainak felismerése (például a portfólió megváltoztatása növelheti a nyomást az ingatlanpiacon).

A mikroszimulációs modellkísérlet eredményei

A mikroszimulációs vizsgálat legfontosabb megállapításai a következők.

1 Az egységes tőkejövedelem-adózás bevezetéséből várható költségvetési bevételek nagysága igen jelentősen változhat, a hatályos adórendszer összetettsége és az előrejelzések bizonytalanságai miatt. A tőkejövedelem-adóval elérhető adóbevételek összege 23,1 és 86,8 milliárd forint között lehet. A legjobb esetben a bevétel elérheti a GDP 0,4 százalékát.

3. táblázat

A JÖVEDELEMÖTÖDBEN KÉPVISELT PORTFÓLIÓ-ÖSSZETÉTEL ÉS MEGTAKARÍTÁSI JELLEMZŐK

Jövedelem	Bankbetétek (%)	Részvények és államkötvények (%)	Biztosítás (%)	Részvény (%)	A megtakarítók aránya az ötödben (%)	Megtakarítók az ötödben (%)
1. ötöd	70	0	20	10	20,4	1,2
2. ötöd	65	5	20	10	22,5	3,5
3. ötöd	65	5	10	20	39,1	9,4
4. ötöd	53	7	15	25	50,4	20,3
5. ötöd	33	12	15	40	69,4	65,6

A MIKROSZIMULÁCIÓS MODELLKÍSÉRLETEK ADATAI

Első forgatókönyv	Második forgatókönyv	ADÓÉRZÉKENYSÉGI KÜSZÖB	
		Tőkejövedelem- adó (%)	Változás százaléka (%)
10% ignoráns	10% ignoráns	5	29
12% többet költ	12% többet költ	10	59
25% üzletet indít	25% üzletet indít	15	84
53% megváltoztatja a portfóliót a következőre:	53% megváltoztatja a portfóliót a következőre:	20	91
• 75% ingatlan	• 75% ingatlan	25	100
• 10% ingó vagyon és biztosítás	• 7% biztosítás		
• 15% magasabb megtérülést keres	• 3% ingó vagyon		
	• 15% magasabb megtérülést keres		

2 A tőkejövedelem-adó bevezetése nem érintené drámaian a lakosságot: minden egyes kvintilisben a jövedelmek kevesebb, mint 1 százalékkal mérséklődnének. A magasabb jövedelemmel rendelkezők több adót fizetnének, de az adó nem a legidősebbekre és a legfiatalabbakra gyakorolná a legnagyobb hatást. Vagyis a nyugdíjasokat és az inaktív lakosságot érintené inkább az adó. A családok közül leginkább a gyermektelenekre hatna az adó.

3 Statikus mikroszimulációs modellel nem vizsgálhatjuk a hosszú távú viselkedési változásokat. Annak azonban tudatában vagyunk, hogy ha a lakosság viselkedésében gyökeres változások következnek be, a negatív hatások számottevőek lehetnek. Jelentősen csökkennének például a bankbetétek és a készpénz-megtakarítások, s csökkenne az állampapírok és a részvények kereslete. Nem lehet kizárni továbbá annak a veszélyét sem, hogy radikálisan megugranna a fogyasztás és a megtakarítások exportja.

KÖVETKEZTETÉSEK, ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

A mikroszimuláció népszerű és értékes eszköz a kormányok kezében döntéseik társadalmi hatásainak vizsgálatára, különösen azoknak a hatásoknak a tanulmányozására, amelyeket más

módszerrel nem lehet előre jelezni. A mikroszimuláció ugyanis eszközöket biztosít a politikai döntések részletes vizsgálatához; így például az adópolitikai lépések hatásainak előzetesen felméréséhez. A módszerre egyértelmű igény mutatkozik, hiszen eredményesen képes támogatni a kormányzati döntéshozatali folyamatokat. Éppen ezért az is egyértelmű, hogy óriási szükség van e módszer és a kapcsolódó technológia elérhetővé és felhasználóbaráttá tételére. Magyarországon is szükség van egy olyan módszertan kidolgozására, amely tükrözi az ország megváltozott nemzetközi helyzetét, valamint a globalizációnak a politikai döntésekre gyakorolt hatását. Az EUROMOD és más EU-konform döntéstámogató eszközök hozzájárulhatnak a döntéshozatal minőségének javításához. A jövőben a statisztikai adatok minőségének (kezdve az adatgyűjtéssel), illetve az adatelemzés és modellérvényesítés technikai támogatásának javítására törekszünk majd. Hiszünk abban, hogy a további módszertani és technológiai előrelépéssel sikerülhet kiküszöbölni a ma használt statikus mikroszimulációs modellek alapvető hátrányait. Erőfeszítéseinket a magyarországi adópolitikai döntéshozatallal összefüggő dinamikus mikroszimulációs modellek kifejlesztésére összpontosítjuk majd.

IRODALOM

- BEACH, W. W.–RECTOR, R. A.–HEDERMAN, R. S.–GOYBURU, A. B.–KANE, T. (2004): The Candidates' Tax Plans: Comparing the Economic and Fiscal Effects of the Bush and Kerry Tax Proposals, (A jelöltek adótervei: Bush és Kerry adójavaslatainak gazdasági és fiskális hatásainak összehasonlítása), *The Heritage Center for Data Analysis, Washington, D. C.*
- BELYÓ P.–MOLNÁR I. (2005): Introduction of Capital Income Taxation: a Microsimulation Study (A tőkejövedelem-adó bevezetése: mikroszimulációs tanulmány), Simulationstechnique 18th Symposium, Erlangen (szerkesztő: Huelsemann, F., Kowarschik, M. és Ruede, U.) *Fortschritte in der Simulationstechnik FS15, ISBN 3-936150-41-9, SCS European Publishing House, V., Erlangen, p. 688–693*
- BURMAN, L. E. (2005): The Individual Alternative Minimum Tax (Az egyéni alternatív a minimális adóra), President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (Az elnök tanácsadó testülete a szövetségi adóreformra), *The Urban Institute, The Tax Policy Center*
- CREEDY, J.–KALB, G. (2005): Behavioural Microsimulation Modelling for Tax Policy, Analysis in Australia: Experience and Prospects (Viselkedésbeli mikroszimuláció modellezés az adópolitikára, elemzés Ausztráliára), *The University of Melbourne, Melbourne Institute Working Paper No. 2/05, ISSN 1328-4991 (print), ISSN 1447-5863 (online)*
- EDWARDS, CH. (2005): A Proposal for a „Dual-Rate Income Tax” (Javaslat a kétkulcsos jövedelem-adóra), *Cato Institute Washington, D.C., Tax & budget bulletin, No. 22*
- GALE, W. G.–ROHALY, J. (2002): Effects of Tax Simplification Options on Equity, Efficiency, and Simplicity: A Quantitative Analysis (Az adóegyszerűsítés hatásai az értékpapírokra, hatékonyságra és egyszerűsége: mennyiségi elemzés.), *Urban Institute, Brookings Institution, Tax Policy Center, Washington, D. C.*
- GALE, W. G.–ORSZAG, P. R.–SHAPIRO, I. (2004): The Ultimate Burden of the Tax Cuts, Once the Tax Cuts are Paid For, Low- and Middle-Income Households Likely To Be Net Losers, on Average (Az adócsökkentés végső béklyója, egyszer fizetni kell az adócsökkentésért, valószínűleg az alacsony és a közepes jövedelmű háztartások lennének a nettó veszteségek), *Center on Budget and Policy Priorities*
- HAAN, P.–STEINER, V. (2004): Distributional and Fiscal Effects of the German Tax Reform 2000 (A német adóreform elosztásra és költségvetésre gyakorolt hatásai), A Behavioral Microsimulation Analysis (viselkedésbeli mikroszimulációs elemzés), *German Institute for Economic Research, Discussion Papers #419, Berlin*
- HARDING, A.–WARREN, N. (1998): An introduction to microsimulation models of tax reform (Az adórendszer mikroszimulációs modelljeinek bemutatása), *NATSEM (National Centre for Social and Economic Modelling), University of Canberra*
- HEIKE, H. D.–BECKMANN, K.–KAUFMANN, A.–SAUERBIER, T. (1994): Der Darmstädter Mikro-Makro-Simulator-Modellierung, Software Architektur und Optimierung. In Proceedings: Faulbaum, F. (Ed.), *SoftStar'93–Advances in Statistical Software 4., Fischer, Stuttgart/New York, 161–169*
- LITTLE, R. J. A.–RUBIN, D. B. (2002): Statistical analysis with missing data. (Statistikai elemzés hiányzó adatokkal), *Wiley-Interscience, New York*
- M McNALLY, M. (1999): Activity-Based Forecasting Models Integrating GIS, (GIS-integrált aktivitás-alapú előrejelző modellek), *Geographical Systems, Vol. 5, 163*
- MOLNÁR, I. (2005): Microsimulation Model Development Environments (Mikroszimulációs modellfejlesztési környezet), *International Journal of Simulation Systems, Science and Technology, Special Issue, ISSN:1473-804x (online), ISSN: 1473-8031 (print), Vol. 6, No. 5, 2005, p. 33–41*
- O'DONOGHUE, C. (2001): Dynamic micro-simulation: A methodological survey, (Dinamikus mikroszimuláció: módszertani felmérés), *Brazilian Electronic Journal of Economics, Vol.4, No. 2*
- ORCUTT, G.–GREENBERGER, M.–KORBEL, J.–RIVLIN, A. (1961): Microanalysis of socioeconomic systems: a simulation study (Társadalmi-gazdasági rendszerek mikroelemzése: szimulációs tanulmány), *Harper & Brothers, New York*
- PETERSON, R. (2002): Washington Excise Tax Microsimulation Model (Fogyasztási adó mikroszimulációs modell), *Office of Program Research, Washington House of Representatives*

- PRYOR, R.–BASU, N.–QUINT, T. (1996): Development of ASPEN: A microanalytic simulation model of the US economy (Az ASPEN fejlődése: az amerikai gazdaság mikroelemző szimulációs modellje), *Sandia Report, #SAND96-0434, Sandia National Laboratories, Albuquerque, NM, (February)*
- RINDT, C.–MARCA, J.–MCNALLY, M. (2002): Toward Dynamic, Longitudinal, Agent-Based Micro-simulation Models of Human Activity in Urban Settings (Úton a városi emberek cselekvéseinek hosszanti, ágensalapú mikroszimulációs modelljei felé), *ITS Working Paper UCI-ITS-AS-WP-02-5, Department of Civil & Environmental Engineering and Institute of Transportation Studies, University of California, Irvine CA*
- RUBIN, D. B. (2004): Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys (A felmérésekben választ nem adók többszörös beszámítása), *John Wiley & Sons, New York*
- SAUERBIER, TH. (2002): UMDBS – A New Tool for Dynamic Microsimulation (Új eszköz a dinamikus mikroszimulációhoz), *Journal of Artificial Societies and Social Simulation, Vol. 5, No. 2*
- SCUTELLA, R.–HARRIS, M.–CREEDY, J.–DUNCAN, A. (2002): Microsimulation modelling of taxation and the labour market: the Melbourne Institute tax and transfer simulator (Az adózás és a munkaerő-piaci mikroszimulációs modellezése: a Melbourne Institute adó- és transzfer-szimulátora), *Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing*
- SCHOFIELD, D.–POLETTE, J. (1998): A comparison of data merging methodologies for extending a microsimulation model (Adat-összeolvasztási módszerek összehasonlítása egy mikroszimulációs modell kiterjesztéséhez), *NATSEM STINMOD Technical Paper, No. 11, National Centre for Social and Economic Modelling, University of Canberra*
- SHAVIRO, D. N. (2004): Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax (A jövedelemadó kiváltása egy progresszív fogyasztási adóval) *Tax Analysts, Tax Notes*
- TRAUTMAN, W. B. (1999): A Microsimulation Model of the Slovak Individual Income Tax Development (A szlovák személyi jövedelemadó fejlemények mikroszimulációs modellje), *Discussion Paper, No. 716, Harvard College*
- ed. SUTHERLAND, H. (2001): Final report: EUROMOD: an integrated European benefit-tax model (Végső jelentés: EUROMOD: az integrált európai segélyadómodell) *EUROMOD Working Paper, No. EM9/01*
- The Impact of Imposing a Flat Tax on Missouri Personal Income (Az egykulcsos adó bevezetésének hatása a missouri személyi jövedelmekre), (2003), *Institute on Taxation and Economic Policy, Washington, D. C.*

Fónagy János

Hiányzik a PPP-szabályozás

A közelmúlt gazdasági közbeszédének kedvelt témája a Public Private Partnership, jobb híján magyarul PPP-konstrukció alkalmazásának szükségessége, lehetősége, tartalma. A jellemzően harmadik utas módszert (a gondolatot *Anthony Giddens* Harmadik út című könyvében fogalmazta meg) egyesek mindent megoldó csodaszernek, mások a fiskális szabályokat fellazító, a jövőt megnyomorító felelőtlenység megtestesítőjének vélik.

Az európai gyakorlatban – annak megjegyzésével, hogy a létrejött konstrukciók eddig jó esetben a kivitelezés státusáig jutottak és az előttünk lévő évtizedes futamidők tapasztalatai még nem ismertek – egyaránt találunk jónak vagy kedvezőtlennek minősített példákat. Van, ahol a tapasztalatok alapján bővítik ennek az eszköznek az alkalmazási körét, másutt módosították, illetve szűkítették a PPP alkalmazásának lehetőségeit.

A hazai érdeklődést indokolják az eddigi vélt vagy valós PPP-ügyletek körülményei (lásd az M5-ös autópálya kalandos történetét), a politikai becsvágy által is ösztönzött fejlesztési kényszer és a költségvetés jelenlegi helyzetének ellentmondásai. Az érdeklődést mutatják a szaporodó tanulmányok, így többek között *Varga Mihály* volt pénzügyminiszternek a *Pénzügyi Szemlében* 2005-ben és *Báger Gusztáv*, az Állami Számvevőszék Fejlesztési és

Módszertani Intézet főigazgatójának 2006-ban megjelent írásai. Az előbbi a társadalmi és gazdasági hasznosság, az utóbbi az átláthatóság, a számonkérhetőség, az ellenőrizhetőség szempontjából vizsgálta a témát.

Hozzászólásomban a mindkét írás által érintett, de részleteiben nem taglalt témával szeretnék foglalkozni: a magyar – neve sincs – megoldás jogi kereteivel, a hazai jogi normák megalkotásának szükségességével.

Az angolszász országokban megjelent Public Private Partnership finanszírozási módszer lényege, hogy a közszféra tőkeigényes beruházásait a magántőke bevonásával valósítják meg. Az együttműködés mértéke, módja, következményei – megítélésem szerint – alapvetően kötődnek egy adott társadalom és gazdasága fejlettségéhez, erejéhez, az érintett állam politikai és közjogi stabilitásához, az országot irányító hatalomnak az állam mindenkori szerepéről vallott és gyakorolt felfogásához.

Például egyes dél-európai EU-országok az autópálya építését olyan PPP-szerkezetben valósítják meg, amelyben egyharmad az állami, költségvetési pénz, egyharmada az EU-támogatás (kivárta) és egyharmada a magánbefektetés. Ez utóbbi megtérülését – tehát a teljes költség egyharmadát – fedezi a befektető valós kockázatát jelentő

pályahasználatdíj-bevétel és esetenként a kapcsolódó szolgáltatások bevételei. Nálunk a befektetés teljes megtérülését – amelynek mértékét a bankkölcsönből finanszírozott magánbefektetés banki költségei jelentősen növelik – a befektetők számára semmiféle valós kockázatot nem indukáló, a költségvetésből fedezett rendelkezésre állási díj biztosítja.

Erre is tekintettel tehát: speciális, nemzeti szabályozásra is szükség van, olyan szabályozásra, amely figyelemmel van a költségvetés jövőbeni terhelhetőségének korlátaira – az államháztartási követelmények tekintetében az uniós szabályozásra is –, de a PPP-konstrukciók alkalmazásának lehetőségei és korlátai, előkészítésük, létrehozásuk, lebonyolításuk, majd ellenőrzésük tekintetében a magyar viszonyokat veszi figyelembe.

Az önálló szabályozást vélhetően eddig késleltette, hogy a magyar jogrendszer jelenleg sem zárja ki a módszer alkalmazását. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény lehetőséget ad arra, hogy az államháztartás alanyai résztvevői legyenek egy ilyen konstrukciónak. A koncesszióról szóló önálló szabályozás, valamint a pénzügyi lízingre vonatkozó normák alapján esetenként mód nyílik az elhatárolásra, de ezek esetlegesen, relatívak, a bizonytalanság megengedésével veszélyeztetik mind a jogalkalmazási, mind a bírói gyakorlatot.

Ezért sürgető a mielőbbi hazai szabályozás. Nem véletlen, hogy az elmúlt évek PPP-vel kapcsolatos vitáiban egy-egy tárca jogalkotási plánumában felmerült az önálló szabályozás szükségessége, illetve ígérete. Erre azonban mind a mai napig nem került sor. A késedelem lehetséges okainak kutatásánál tág tere van a fantáziának, meghaladja mind a hozzászólás kereteit, mind az olvasó türelmét.

Ezért inkább az önálló jogi szabályozás mellett érvelek.

A Világbank összefoglalója szerint az EU korábbi tagországai közül a PPP-konstrukciót alkalmazó 11 ország közül kilencben van elfogadott, megfogalmazott, illetve előkészítésben lévő szabályozás. A PPP-t valamilyen mértékben és módon alkalmazó hat új EU-tagországból pedig négyben kezdődött meg, illetve folyik a nemzeti szabályozás. (Az összefoglaló Magyarországot a „megkezdtek a munkát” kategóriába sorolta.) A felvételre váró országok közül Bulgária és Románia alkalmazza a konstrukciót és megkezdtek a jogalkotási munkát. Megjegyzendő, hogy ebben a csoportban Törökország rendelkezik önálló nemzeti szabályozással, de nem alkalmazza a konstrukciót.

Egy törvénytől általában elvárt szabályozási cél mellett az eddigi nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján figyelmet kell fordítani

- a konstrukciók alkalmazásának előkészítését megalapozó társadalmi igény vizsgálatára és korrekt gazdasági számításokra,
- a konstrukció közép- és hosszú távú kihatásaira,
- alkalmazásának társadalmi és gazdasági korlátaira (állami felelősségi körbe tartozó szolgáltatások átengedésének mértéke és módja, a mindenkori éves költségvetés előzetes terhelhetőségének, determinációjának korlátozása, a megvalósítás és működtetés költségeire gyakorolt hatás stb.).

Evidenciának tűnik, de javaslom a kockázat két és félezer éves jogi kategóriájának a szabályozási körbe történő beépítését, illetve figyelembevételét, különös tekintettel arra, hogy a PPP alkalmazásának aktualitását, a költségvetés tehermentesítését a valós magánfél, a magánfél valóságát pedig a tényleges kockázatvállalás biztosítja.

IRODALOM

- BÁGER G. (2006): A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés, *Pénzügyi Szemle*, 1. szám, 57–78. oldal
- BÓDI G. (2004): PPP lehetőségek Magyarországon, *Köz-Politika*, január, 25–39. oldal
- DR. FELSEN G.–DR.SZABÓ G. (2003): PPP – public private partnership, *Cég és Jog*, 3. szám, 15–16. oldal
- DR. KARAKAS P.–LEINER V.–PERCZE R.–WÁGNER A. (2004): PPP kézikönyv, A köz- és magánszféra sikeres együttműködése, *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium*
- KONCZ I. (2005): PPP projektek önkormányzati területen, *BM- és TÖOSZ-tanulmányok*, 169–184. oldal
- KOTÁN A. (2005): Pazarlás vagy perspektíva? PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk, *Competitio*, 1. szám, 84–102. oldal
- OSVÁTH S. (2005): PPP a csodaszer? *Ellenőrzési Figyelő*, 2. szám, 35–41. oldal
- SPONGA I. (2003): A PPP modell alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai, *Börtönügyi Szemle*, 3. szám, 83–94. oldal
- TÁRNOK I. (2005): Gondolatok az államháztartási hiányról és a PPP-ről, *Gazdaság- és Társadalomtudományi Intézet*, Győr, 251–256. oldal
- VARGA M. (2005): A PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ?, *Pénzügyi Szemle*, összevont szám, 56–70. oldal
- European Commission (2003): Guidelines for successful Public-Private Partnerships
- PPPUE/Capacity 2015 (2006): PPP training, január 26.

EGY LIBERÁLIS CREDO?

Csaba László

A fölemelkedő Európa

AKADÉMIAI KIADÓ, 2006

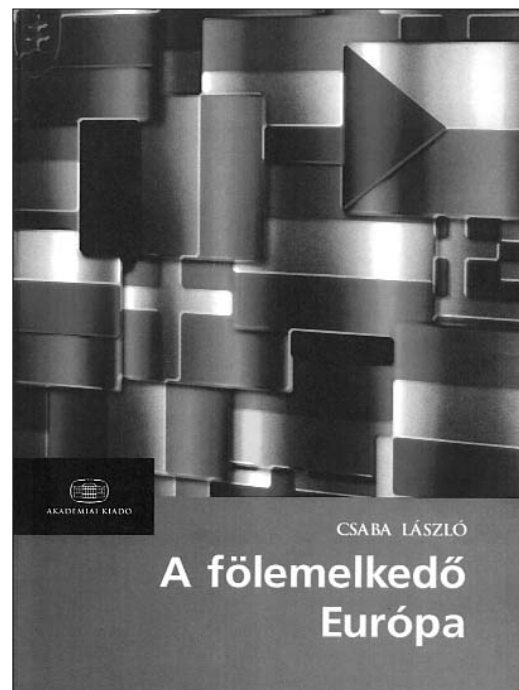
A Rendkívül tartalmas és izgalmas világgazdasági áttekintéssel ismerkedhetünk meg, ha végigolvassuk *Csaba László* terjedelmes könyvét.

A kötetben bemutatott hatalmas tényanyag, a szokatlanul nagyszámú feldolgozott irodalom, a szerzőtől eltérő nézeteket képviselőkkel szemben megnyilvánuló vitatkozókedv, az elméletépítésben, majd annak verifikálásában megfigyelhető következetességre törekvés mind-mind tiszteletet, sőt elismerést parancsol.

A szerző a rendszerváltásukat több-kevesebb sikerrel lezáró közép-európai országokat nevezi fölemelkedő Európának, s elsősorban az ő átalakulásuk törvényszerűségeit kutatja. Ennek során azonban újabb és újabb országok, országcsoportok kerülnek egyre táguló látóterébe, és amint egyre följebb emelkedik, nagyobb, általánosabb érvényű összefüggéseket ismer föl.

Bár fő eszköze a közgazdasági elemzés szabályrendszere, bátran merít más tudományágak felismeréseiből, azok eredményeit is bevonja vizsgálataiba. Ennek köszönhetően elemzései árnyaltabbak, gazdagabbak, helyenként kifejezetten izgalmasak.

A könyv angol kiadásáról készült recenziók, amelyeknek főbb megállapításaiba a gondolatmenet különböző pontjain maga a szerző avatja be a magyar kiadás olvasóit (a 15., 214., 355., 386 és 402. oldal lábjegyzetei) azt emelik ki Csaba László talán legnagyobb érdeméért, hogy mindvégig egységes elemzési keretben tárgyalja a vizsgált országcsoportokat, fejleményeket, összefüggéseket. Ezt annál is fontosabb erénynek tekinthetjük, mert *A fölemelkedő Európa* legalább négy könyv mondanivalóját sűríti egyetlen kötetbe; vagyis a mű – szerzőjének többször megismételt kijelentése ellenére – nem mono-, hanem inkább poligráfia.



■ Az első elemzés a rendszerváltó európai országok átalakulásáról és teljesítményéről szól, fő üzenete az, hogy nem szabad egy kap alá vennünk a 2004-ben EU-taggá vált (kelet-) közép-európai országokat (meg Horvátországot) a többiekkel: a kelet-európaiakkal (a Független Államok Közösségének tagjaival), valamint a délkelet-európai és a közép-ázsiai országokkal. Csaba László az első csoportba tartozókat nevezi fölemelkedő Európának – ezért is furcsa, sőt valamelyest félrevezető, hogy az ezt a címet viselő kötet borítóján az úgynevezett régi Európa államainak (például Franciaországnak, Belgiumnak, Németországnak) a zászlai is ott díszlenek. A fölemelkedő Európa megnevezés önmagában is ellentmondásos, tekintettel arra, hogy „...az átalakuló országok és a Nyugat között *a fejlettségi szakadék egészében és általában nőtt az elmúlt másfél évtized során*. Ez azt jelenti, hogy dollárban mérve a különbség nem csökkent, hanem nőtt.”¹ (39. oldal) Sőt: „*Híre-nyoma sincs a nap mint nap hallott konvergenciának*: miközben egyes országok az unión belül fölzárkóznak, mások lemaradnak, a leggazdagabbak lemaradásának (beérhetőségének) semmi jele, miközben a szegény országok némelyike továbbra is lassan fejlődik.” (40. oldal)

A könyvnek ez a része adatokban (és adalékokban) a leggazdagabb. Látszólag a szerző ENSZ-statisztikákat mutat be és magyaráz; valójában a számok csak ürügyül kellene: Csaba László olyan mélységig ismeri a volt szocialista országok gazdaságát, fejlődésüket, az egymást olykor követhetetlenül gyorsan váltó vezetőiket, hogy a recenzens (aki – vélhetően a magyar közgazdászok túlnyomó többségéhez hasonlóan – zavarba jönne, ha egy vaktérképre be kellene rajzolnia, mondjuk, Türkmenisztánt) csak fejet tud hajtani ezen ismerettömeg előtt.

Csaba professzor nagy nyomatékkal hangsúlyozza, hogy a rendszerváltó országok fejlődési pályáját, gazdasági és társadalmi teljesítmé-

nyét egyre kevésbé magyarázza a közös szocialista múlt. Fejlődésük széttartásának oka abban fedezhető fel, hogy különböző mértékben engedtek teret a piaci viszonyoknak és eltérő a gazdasági intézményeik kiépítettsége, szilárdsága, hatékonysága.

Igazából a közép-európai országok teljesítményével sem lehetünk elégedettek: „a külső tőkepiaci finanszírozás térnyerése és a működő tőke erősödő jelenléte ellenére” nem hatékony a forráselosztás rendszere (53. oldal), a jóléti rendszerekhez való általános hozzáférés fenntartása pedig elkerülhetetlenné teszi a közterhek magas szintjét, ez pedig szükségszerűen alacsony szintű foglalkoztatáshoz vezet. (56. oldal) Mindkét esetben szabályozási (kormányzati), nem piaci kudarc okoz gondot!

■ A könyv második nagy gondolati egysége az Európai Unióval foglalkozó rész. Az az EU, amely az első fejezetekben követendő példának látszott még az élenjáró átalakuló országok számára is, közelebbről szemügyre véve maga is lelepleződik: súlyos szerkezeti és egyensúlyi gondok, a problémákkal való szembenézés hiánya, esetenként opportunistakorporativista alkuk torzítják a tagállamok gazdaságát, társadalmát egyaránt. Az EU mint intézmény is hibás: például a közös agrárpolitika fenntartásával egyfelől elpazarolja (és a gazdagabb termelőknek juttatja) az egyébként is szűkös közös költségvetés forrásait, másfelől konzerválja a magára hagyva mindenképpen versenyképtelen ágazatot. Az EU-nak azonban van legalább egy sikertörténete is (mármint az egységes piac kiépítésén kívül): ez pedig az euró. A szerző itt is elsősorban az intézményi-szabályozási összefüggésekkel foglalkozik. Hosszasan elemzi az EU Stabilitási és Növekedési Egyezményének fontosságát, erényeit – és alaposan megdorgálja azokat a tagállamokat, amelyek nem tesznek eleget az egyezményben vállalt kötelezettségeiknek.

■ Oroszország és Kína közelmúltbeli fejlődésének bemutatásával foglalkozik a követke-

ző gondolati egység – a szerző indoklása szerint azért, mert e két ország jó kontrollcsoport a kelet-közép-európai államok teljesítményének értékeléséhez. Az első ország kapcsán Csaba László legfontosabb mondanivalójának az tűnik, hogy Oroszország nem lóg ki az átalakuló országok sorából. Igaz ugyan, hogy ott később indult el a rendszerváltás, de még az átalakulási válság sem tartott érdemlegesen tovább és nem volt mélyebb sem, mint az Elbától keletre általában, ugyanazok az alapvető szabályszerűségek ismerhetők fel ott is, mint e körben mindenütt máshol. A Kínát bemutató fejezet bevezető része sokatmondó: a szerző itt összegzi/ismétli meg a szovjet típusú fejlődésnek nevezett modellkísérlet születési hibáit, eleve fenntarthatatlan jellegének fő összetevőit. Kína páráját ritkító gazdasági teljesítményét Csaba László sem kérdőjelezi meg, de fenntarthatatlannak és – ami a recenzens szerint esetünkben sokkal fontosabb – megismételhetetlennek minősíti. Ez utóbbit – egyebek között – a kínai hagyományokkal magyarázza, ahonnan soha nem sikerült teljesen száműzni a – hadd mondjuk így – üzleti gondolkodást. Ugyancsak fontos szerepet tulajdonít a kínai régiók nagyfokú önállóságának, illetve a Kínában jellemző köztes tulajdonformáknak.

■ A könyv utolsó két fejezete alkotta negyedik gondolati egység a szabályozás és az intézmények fontosságát ismétli meg, illetve általánosítja. Itt a recenzens szívének kedves javaslatokat fogalmaz meg a szerző:

- a szabályozásnak a köz érdekét (a közjót) kell szolgálnia, ezért jobb, ha az állam, nem pedig a maffia vagy a multinacionális cégek fizetik meg a hivatalnokokat és a bírókat;
- bizonyos feladatok nem szervezhetők ki az államigazgatásból, mert akkor részérdekük martalékává válhatnak;
- szükség van minél több önszabályozó mechanizmusra, testületre, amelyek jóval kisebb tranzakciós (például ügyvédi) költség-

gel képesek ellátni feladatukat, mint a hagyományos intézmények, köztük a bíróságok.

Ha a gazdaságelmélet felől közelítjük meg Csaba László legújabb könyvét, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy az általa hosszú ideje képviselt liberalizmust az új intézményi közgazdaságtan elemeivel gazdagítja. A szerző a közelmúlt történelmének példái közül gazdagon válogatva mutatja be, hogy a piac csak akkor működhet jól, ha szilárd, hatásos, megbízható intézmények vigyázzák a közjó érvényesülését. Az ebből adódó gazdaságpolitikai recept is valamennyi átalakuló ország számára megfontolandó – bár kétségkívül kellemetlen: követése fegyelmet kíván a gazdaság minden szereplőjétől. Elsősorban is persze az államtól, amely hagyományosan a leginkább hajlik a gazdasági törvényszerűségek ellenében a pillanatnyi érdekeket (esetleg akár örült ötleteket is) előnyben részesíteni a hosszú távú közjával szemben. Ez a fajta voluntarizmus nem csak a korábbi szocializmus sajátja volt – a rendszerváltó országokban, sőt az érett piacgazdaságban is nap mint nap találkozhatunk olyan példakkal, amelyek a kormányok esendőségét tanúsítják. Ezt a tanulságot igencsak érdemes megfogadni abban az országban, ahol a kormány (sőt esetenként a parlamenti többség) „haragban volt/van” olyan független intézményekkel vagy azok vezetőivel, mint a jegybank, az ügyészség vagy a pénzügyi felügyelet...

A jó intézmények azonban nemcsak az államokat, hanem a piac szereplőit is megfegyvelik: meggátolják az erőfölénnyel való visszaélést, valamint elejét veszik annak, hogy egyes csoportok (főként szakszervezetek és civil szervezetek) a korporativizmus keretében ráerőltessék érdekeiket a többségre.

E gondolatmenetből következően a közigazgatás nemhogy nem háttérbe szorítandó: inkább hatásosabb eszközöket kell kapnia. Igaz, előbb a feladatkörét szűkebbre kell szabni: „...az átalakuló országokban, mint ahogy a legtöbb feltörekvő piacon is, a központi igazgatás

megerősítésére, nem pedig minimállamra van szükség. Csak ez alapozhatja meg *az ügyintéző igazgatás, a napi gyámkodás és a pótcselekvések/aktivizmus visszaszorítását, mégbozza rendszerszerűen*. Az állam gazdasági szerepének csökkentése tehát a közigazgatás erősítését igényli [...] *a piaci koordináció hatásosabbá válása alapozhatja meg a bürokratikus szabályozás minőségiavulását is*, és épp ez az egymást erősítő folyamat az élenjáró gazdaságok sikerének kulcsa.” (135. oldal)

A szakma túlnyomó többségének véleményével egyetértve Csaba László is amellet szál síkra, hogy a gazdasági egyensúly helyreállítása a gazdaságpolitika elsődleges feladata: *„...egyetlen esetet sem látunk, ahol a növekedés a stabilizáció előtt, netán nélküle visszatérhetett volna.”* Tisztában van azonban azzal is, hogy ez csak szükséges, de nem elégséges feltétel: *„...a stabilizáció önmagában még nem gerjeszt tartós növekedést, főleg a fejlett államokénál gyorsabbat.”* (43. oldal)

A *Pénzügyi Szemle* olvasói számára különösen fontos tanulság, hogy *„...az átalakuló országok közti »nagy szakadás« főképp a pénzügyi rendszerük reformjának sikere vagy sikertelensége nyomvonalán alakult ki.”* (112. oldal) A piacgazdasági átmenet során ugyanis egy ideig még élhet *„...az örökölt banki kapcsolat jóindulata”,* ami természetesen a gazdasági hatékonyság érvényesülése ellen hat. Korántsem véletlen tehát, hogy *„...annál sikeresebb egy-egy átalakuló ország, minél határozottabban tudta elvágni az államigazgatást a vállalkozásokhoz kötő köldökszínt.”* (134. oldal)

Csaba László amellet érvel, hogy az állam alakítsa ki a piaci erők egészséges érvényesülését garantáló intézmény- és szabályrendszert, majd működtesse az előbbi, illetve biztosítsa az utóbbi folyamatos betartását. A gazdaságpolitika feladata pedig az egyensúly garantálása. Sőt az EU Növekedési és Stabilitási Egyezményéből Magyarország számára ajánlásokat megfogalmazva, a szerző ezt már nem is bízna a gazdaságpoli-

kára – egyenesen az alkotmányba építené be, hogy *„...a pénzügyminisztérium kötelessége az államháztartás kiegyensúlyozása a ciklus átlagában.”* (a 257. oldal lábjegyzete) Egyetértve azzal, hogy ez *„...alapot adna az önsorsrontó populizmus megfékezésének”* (257. oldal), ami igencsak dicséretes eredmény lenne, aggódnánk – no nem magától a követelménytől, hanem az előírás betartásának értékelése körül várható, véget nem érő szakmai vitáktól.

Az ordóliberális berendezkedés, illetve az egyensúly biztosításával megítélésem szerint nem ér véget az állam gazdasági feladata – különösen nem egy fölemelkedő vagy átalakuló országban. Csaba professzonnal ellentétben úgy gondolom, hogy a két mező között van egy – talán gazdaságstratégiainak nevezhető – harmadik, ahol valóban nincs szükség *„állami sürgés-forgásra”* (336. oldal), a fő fejlődési irányok és eszközök kijelölésére azonban igen. Ha lenne ország, amely megengedhetné magának azt, hogy a vállalatai – a korábban említett szabályokat betartva, egyébként azonban – magukra hagyva működjenek, akkor azok a legfejlettebb piacgazdaságok volnának. E sorok íróját rövid államigazgatási pályafutása is jó néhány esetben győzte meg arról, hogy ezen országok állami vezetői, diplomatái egyáltalán nem riadnak vissza egy kis *„sürgés-forgástól”,* ha egy-egy *„fontos”* vállalatuk érdekéről van szó. A rendszerváltás utáni tetszőleges kormány bármelyik pénzügyminisztere természetesen hosszú listákkal tudna szolgálni ilyen ügyekről. De a nemzetközi sajtó, többek között a liberális *Economist* lapja in is időről időre ilyen összefüggésben bukkantak fel olyan nevek, mint a *Halliburton* vagy a *Bechtel*...

Sokféle egyéb példa is megkérdőjelezi az állam szerepének leszűkítését, amelynek követelményét Csaba László a következőképpen (is) megfogalmazza: *„A civilizált piacgazdaság az, ahol a piaci rendet alkotmányosan korlátozzák és védik, az állam pedig szabályozó és döntőbíró, de semmiképpen sem ügyintéző,* nem termelő,

nem egyes részérdekek képviselője, nem egyedi szívfájdalmak orvoslója.” (121. oldal) Hát ennek a definíciónak nem sok ország tesz eleget, még akkor sem, ha eltekintünk a máshol, a szerző által is idézett Alitalia – és Crédit Lyonnais-féle ügyektől! Gondoljunk csak a regionális politikára általában, sok ország meg az EU agrárpolitikájára, az úgynevezett szociális gazdaság támogatására. Vagyis a részérdekek befolyásától mentes, tisztán a közjót képviselő gazdaságpolitika inkább elméleti fikció lehet, semmint gyakorlati próbaköve annak, vajon civilizált-e egy piacgazdaság.

E sorok írójának felfogása szerint inkább az a piacgazdaság civilizáltságának a fokmérője, hogy mennyiben képes a különféle érdekeket megjeleníteni, valamiféle közös nevezőjüket megtalálni. Emiatt nem vethetjük el sommásan az érdekegyeztetésre nagymértékben építő országok gyakorlatát, hiszen azok összteljesítménye nem feltétlenül rosszabb azon államokénál, ahol nincsen vagy korlátozott az ilyesfajta egyeztetés. Ebből a szempontból is érdemes kézbe venni az országok versenyképességi rangsorát, ahol az utóbbi években az érdekegyeztetésben élen járó skandináv államok nem is szerepelnek rosszul...

Természetesen tudatában vagyok annak, hogy a kis, nyitott gazdaságok számára nincsen alternatívája a nemzetközi munkamegosztásba való minél teljesebb körű bekapcsolódásnak, a működő tőke vonzásának. Biztosan igaza van a Csaba László idézte szerzőknek abban is, hogy „...minél erőteljesebben érvényesül a pénzügyi szféra külföldi kézbe adása”, annál valószínűbb, hogy „...a transznacionalizálódás kedvező hatásai tovagyűrűznek.” (134. oldal, lábjegyzet) Abban azonban, hogy ez a transznacionalizálódás mekkora haszonnal jár, a gazdaság milyen széles körét éri el, mekkora jövedelmet generál a fogadó országban (és abból mennyi marad ott), mennyire lesz tartós – nos, abban bizony a gazdaságstratégiának és a gazdaságirányításnak is lehet szerepe.

Az Európai Unióval foglalkozó fejezetek sokféle értékes gondolatmenete közül is – a gazdaságstratégiai relevanciája miatt – kiemelésre érdemesnek tartjuk azt, amelyik azt szorgalmazza, hogy Magyarország ne csak az adott keretek között elérhető optimumra törekedjék az uniós érdekegyeztetés során. Csaba László egyetértőleg idézi *Ágh Attilát*, aki szerint a fölemelkedő Európa országainak „a reformtáborot célszerű támogatniuk, mert valós nemzeti érdekeik nem a GDP néhány tized százalékára rúgó nettó transzferekhez, hanem mindenkéltől az *Unió működőképességének megőrzéséhez és javításához, a közös föllépés révén javuló érdekvérvényesítéshez* kötődnek”. (230. oldal) Vagyis a magyar politikusoknak fel kellene nőni az európai integráció „alapító atyáihoz” és „...hosszú távú célok és értékelvű szempontok formálta európai közösségen kellene munkálkodniuk”. (230. oldal)

Csaba László sokféle tudományos funkciójában (egyetemi tanárként, doktori iskolák vezetőjeként, folyóiratok szerkesztőbizottságainak elnökeként/tagjaként, a közgazdászok akadémiai doktori minősítésének egyik főszereplőjeként vagy egyszerű opponensként) mindig rendkívül alapos munkát végez és részletes bírálattal tiszteli meg az eléje kerülőket. Ezt a gesztust a recenzens sem tagadhatja meg Csaba professzortól, és a könyv néhány konkrét hibájára, tévedésére is fel kell hívnia a figyelmet (a recenzió műfajából adódóan az itt leírtak csupán válogatásnak tekinthetők).

■ Az euró bevezetéséről való döntést a tagállam kezében hagyó kivételről, az úgynevezett *opt out*-ról a szerző azt írja: „...a régiek közül több is – Dánia, Írország, Nagy-Britannia és Svédország – továbbra is él vele.” (168. oldal) A távolmaradási lehetőséget a maastrichti szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek csak az Egyesült Királyságnak, illetve Dániának biztosítják, senki másnak. Svédország köztudomásúlag szándékosan nem teljesíti a maastrichti konvergenciakritériumokat, hogy elodázhassa a csatla-

kozást. Írország pedig 1999-ben – az akkori tagállamok többségével együtt – boldogan bevezette az eurót. Itt kell megjegyeznünk azt is, hogy az EU-nak nem a két leggazdagabb országa maradt ki az eurózónából (ellentétben a 237. oldalon olvasható megállapítással). Spanyolország sem csatlakozott később az eurózónához. (40. oldal)

■ „Az EP szerepe továbbra is főképp tanácskozó és jóváhagyó, az Amszterdami és a Nizzai Szerződés révén azonban megnőtt az együttdöntési jogköre, *különösen személyi és pénzügyi kérdésekben.*” (184. oldal) Arról természetesen lehet vitatkozni, hogy mennyire valódi a szerepe az EP-nek az uniós döntéshozatalban, vagy továbbra is főként tanácskozó és jóváhagyó-e – annyi azonban bizonyos, hogy az EP jogkörei szigorúan monoton módon bővültek az integráció eddigi történetében. Az viszont ténykérdés, hogy az EP-nek sem személyi, sem pénzügyi (kölségvetési) kérdésekben nincs együttdöntési joga. Az együttdöntés az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 251. §-ában meghatározott eljárás, amely egyébként mára az uniós jogszabályok megalkotásának leggyakoribb formájává vált. Személyi kérdésekben az EP-nek jóváhagyási joga van, költségvetési ügyekben pedig egy sajátos eljárás érvényesül.

■ Keveredik a könyvben a stabilitási és a konvergenciaprogram fogalma. A 282. oldalon, a 9. lábjegyzetben a 2004-ben benyújtott német konvergenciaprogramról van szó. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) tagjaként Németországnak nem konvergencia-, hanem stabilitási programot kell készítenie. Az előbbi a GMU-ba belépni kívánó tagállamok rendszeres házi feladata.

■ „Az Unió átalakuló agrárpolitikája egyre inkább átfedésbe kerül a *környezetvédelmi* célkitűzésekkel. Ismeretes módon az utóbbira általában nem irányoznak elő közösségi forrásokat...” (195. oldal) Nos, bár a környezetvédelem az agrárpolitikától eltérően nem közös, hanem úgynevezett közösségi politika terüle-

te, évente igen jelentős összegeket irányoznak elő ilyen célokra is. Az egész Kohéziós Alap fele környezetvédelmi beruházásokat finanszíroz, sőt egyéb forrásokból (például az úgynevezett strukturális alapokból) is jut pénz erre a területre.

■ Az EU-val foglalkozó olvasókat bizonyosan mehökkenti, hogy Csaba László a Tanácszóval az Európai Tanácsot, nem pedig a miniszterek testületét jelöli (először a 14. oldalon), vagy keveri az irányelvet és az iránymutatást (például a 242. oldalon). A Stabilitási és Növekedési Paktum nem melléklete a Nizzai Szerződésnek (az alapszerződésekhez egyébként nem mellékleteket, hanem jegyzőkönyveket és nyilatkozatokat csatolnak – 238. oldal), de még az EU alapszerződésének sem (248., 280. és 283. oldal) – ettől persze kötelező. Nizzában nem szorították szűk mezsgyére a többségi döntések körét, hanem tovább bővítették. (252. oldal) Laekenben nem kormányközi konferenciát, hanem csúcstalálkozót tartottak. (213. oldal)

■ „A 2004. évi közgazdaságtani Nobel-díj megítélésekor a stockholmi Riksbank ezúttal sem tudta, talán nem is akarta függetleníteni magát a kor legfontosabbnak tetsző kihívásaitól” – olvashatjuk a 273. lapon. Nos, ezt a díjat valóban a Riksbank (a svéd jegybank) alapította, de nem ő ítéli oda, mert annyira „függetleníteni tudta magát”, hogy ezt a jogot a Svéd Királyi Tudományos Akadémiára ruházta rá.

■ Nem igazán szerencsés az egyik közgazdasági alapkategóriának, a GDP-nek a könyvben adott meghatározása: A GDP-be „...minden olyan tevékenység beleszámít, aminek van ára”. (42. oldal) A szerző által említett otthon végzett háztartási tevékenység tényleg nem számít bele, de nagyon sok olyan munka igen, aminek nincsen ára. Ilyen például a közigazgatás és ilyen az oktatás is. A GDP definíciójára egy közgazdasági szakkönyvben talán nincs is szükség. Helyette inkább – például – a könyvben hatszor említett „holland kór” meghatározását lett volna célszerű megadni.

A hibáknál sokkal zavaróbbak azok az ellentmondások, amelyeket kevésbé lehetett volna egy gondos lektornak vagy szerkesztőnek ki-gyomlálnia.

Csaba László egy „üdvözítő vallás”: a liberá-lizmus kereszties lovagjaként száll sorompóba (bár pajzsán, mint korábban említettük, új cí-merek: az új intézményi gazdaságtané, sőt az új politikai gazdaságtané is megjelentek). Köztu-domású, hogy az ilyen vallások türelmetlenek, mert egyedül igaznak tartják magukat. A recen-zens ennél sokkal megengedőbb alapállásból szemléli a világot, így elfogadja a szerző „hitét” és csak azok közül az esetek közül említ föl né-hányat, amelyekben a szerző nyilvánvalóan vagy rejtett módon ellentmondásba kerül saját magával.

■ A bevezető fejezetben a szerző óv az átmeneti gazdaság jelzős szerkezet használatától, mondván, hogy „...az nyelvtanilag nem keve-sebbet jelent, minthogy [sic!] léte időben kor-látozott” (29. oldal). Ha szabad a recenzensnek kikacsintania, akkor erre azt mondhatjuk: ter-mészetesen a szó nem jelenti azt, mint ahogyan az átmeneti kabát léte sem inkább korlátozott időben, mint egy télikabáté... (Persze az átme-neti gazdaság – a kabáttól eltérően – jellegében is átmeneti, vagyis valószínűleg előbb-utóbb igazi piacgazdasággá válik.) Gondunk csak az-zal van, hogy ezek után a szerző később nyu-godtan használja ezt a kifejezést és gyakran utal az „átmenettan” tudományára is.

■ „A növekedési és a fejlődési irodalommal egybevágoan saját elemzésünk is a *magánmeg-takarítások központi szerepét* emelte ki, még-hozzá egyfajta fix kiindulópontként” – olvas-suk a 455. oldalon. Öt oldallal később, még ugyanebben a fejezetben mindez más megvilá-gításba kerül: „Minél komolyabban vesszük az új fejlődésgazdasági paradigma ama meglátá-sát, hogy a növekedésnek nem a tőkefőlhalmozás az elsődleges húzóereje, hanem az számos politika és intézmény *együttes* hatására jön létre...” (460. oldal)

■ „Magyarországon a politikai osztály a leg-utóbbi időkhöz ellenállt a legkésőbb 1994 óta fölmerült Európa-ügyi tárca gondolatának. 2004-ben személyi kombinációk eredménye-képp létrejött egy, megítélesem szerint a jó irányhoz közelítő megoldás, ahol a pénzek osz-tása legalább részben és az uniós érdekképvise-let ugyancsak részben azonos kézben összpontosul, funkcionális értelemben keresztüllépve az ágazati tárcák nem EU-szempon-tú, hagyomá-nyos megoszlásán.” (lábjegyzet a 229. oldalon) Csak egyet kell lapoznunk és a 231. oldalon – a decentralizáció fontossága mellett érvelő kör-nyezetben – viszont már ezt olvashatjuk: „*Ez épp az ellenkezője a megelőző másfél évtized gy-a-korlatának, amikor egy maroknyi szakértői csa-pat, egy csúcsmíniszter/kormányfő keze alá dol-gozva, maga intézte az uniós ügyeket.*”

■ A szerzőhöz hasonlóan a recenzens sem tartozik a matematikai közgazdaságtan műve-lőinek táborába és el tudja fogadni azt is, ha valaki szkeptikus e „segédtudomány” eredmé-nyeivel szemben. Amit nehezen visel el, az csu-pán annyi, hogy ha a modellezés eredményei alátámasztják állításunkat, akkor komolyan ve-endő a diszciplína, ha nem, akkor tegyük in-kább nevetségessé. Példa az előbbire: „Másfelől viszont átfogó modell-elemzéssel az is bi-zonyítható...” (277. oldal); illetve az utóbbira: „E kérdést értelemszerűen vég nélkül lehet mo-dellezni, ahol az eredmény a föltételezések és a modell specifikációjának függvényében tetsző-leges lehet.” (246. oldal)

■ A szerző, aki vasszigorral kéri számon a jó intézményeket, a törvények és a szabályok be-tartását a kormányokon, a központi közigazga-táson, megdöbbenő nagyvonalúsággal huny szemet az oroszországi fejlemények európai mértékkel elfogadhatatlan jellemzői felett. „Az »évszázad lopására«, vagyis a 90-es évek átlát-hatatlan privatizációs ügyleteire történő hivatkozás valószínűleg gyenge lábakon áll, ha csak az Egyesült Államok 18–19. századi történel-mére gondolunk. Ekkorról maradt meg az a

szabály, hogy az első millió eredetét firtatni társaságban nem illik. Az aranyásók és rablóurak, a kíméletlen rabszolgatartók és a munkásaikat nyomorban tartó iparbárok történetét sokszor megírták a szépirodalomban és a társadalom-elemzésben – ettől még a magántulajdon Amerikában a berendezkedés alapjává vált.” (329. oldal) Nem gondolom, hogy a 20. és a 21. század fordulóján el szabad fogadnunk 18–19. századi „normákat”. Gondoljuk csak el, milyen bizonyítványt kapott volna Magyarország az 1980-as évek végén az Egyesült Államoktól, ha például az 1940-es vagy akár az 1960-as évek amerikai emberjogi normáit érvényesítette volna a kisebbségekkel szemben... Érdekes módon Kínával már nem ilyen megértő a szerző és rajtuk már napjaink amerikai szintjét kéri számon: „Miközben az Egyesült Államokban a *Sarabanes–Oaxley* – [értsd: Sarbanes-Oxley-] bizottság kezdeményezései nyomán a visszaélésekre módot adó kiskapuk jó részét becsukták és a felelősök bíróság előtt felelnek, Kínában a kreatív könyvelés mindennapos gyakorlat.” (379. oldal) Ha már a dolgok történetiségéről ejtettünk szót, hadd említsük meg itt a chaebolok és keiretsuk példáját. Ezek a dél-koreai, illetve japán vállalatbirodalmak negatív összefüggésben, válságuk kapcsán szerepelnek a könyvben. Pedig talán ezeket az alakulatokat sem kellene egyoldalúan megítélni, megfelelkezve arról, hogy milyen szerepet játszottak az adott országok iparosodásában, világgazdasági előretörésében. Válságuk miatt lehet ugyan fenntarthatatlannak tekinteni e formákat – de akkor megvonjuk tőlük a fejlődésre, az alkalmazkodásra való képesség lehetőségét. Ilyen megközelítésben magát a piacgazdaságot is időről időre fenntarthatatlan formációnak minősíthetnénk, pedig éppen a változásra, az alkalmazkodásra való nyitottság biztosítja tartós fennmaradását.

■ A könyvben tárgyalt kérdések közül a legnagyobb elméleti és gazdaságpolitikai dilemma talán az, hogy mennyire hasonlítanak egymás-

hoz az országok, milyen mértékben és milyen körülmények között alkalmazhatók az egyik ország(csoport)ban kidolgozott megoldások a többiekben. Egyfelől azt olvashatjuk Csaba László könyvében, hogy „...ami az OECD-országokra igaz, annak igaznak kell lennie a szegény országokban is” (117. oldal), de ezt – nagyon helyesen – az éremnek csak az egyik oldalaként láttatja. A szerző felismeri – és ezt jelentős előrelépésnek értékelhetjük a klasszikus liberális felfogáshoz képest –, hogy nincs mindenkire egyformán illő ruha: „Például az egyik országban jól működő formális jogi megoldás egyszerűen irrelevánsnak mutatkozhat a más kulturális szokásrendben. Hasonlóképpen, a társadalmi értékrend eltérései folytán esetleg nemigen mutatkozik igény az élenjáró megoldások iránt.” (221. oldal) Vagy: „Ha ugyanis talajtalan megoldásokat erőltettek, azok rendszerint megbuktak” (a 161. oldal lábjegyzete). Továbbá: „Mindez megerősíti azt a – már több oldalról alátámasztott – érvet, hogy a közös célokat vélhetőleg országonként *eltérő módszerekkel* lehet célszerűen elérni. A kulturális és társadalmi hagyományok uralta munkapiacon ez kézenfekvően nem lehet másképp, hisz a legjobb eredményeket elérők közt éppúgy ott van a korporatív hagyományairól ismert Ausztria a maga 4,6%-os munkanélküliségi rátájával, mint a szabadpiaci megoldások élharcosa, Írország (4,2%-kal).” (228. oldal) És a végkövetkeztetés: „...nem lehet minden időszakra és minden országra nézve érvényes, vagyis *gazdaságelméleti szinten értelmezhetően optimális* politikát vagy intézményrendszert kialakítani.” (446. oldal) Csaba László imént idézett gondolatai miatt tartjuk indokoltnak a kérdőjelet könyvbírálatunk címében.

■ Az világos, hogy a fölzárkózó országoknak nem szabad egyénieskedő megoldásokat keresniük – legalábbis a könyv szerzőjét erről győzik meg a közelmúlt történelmének tapasztalatai. „A külföldi bankok térnyerése, a vállalatok transznacionalizálódása, a működő tőke

ritmusszabályozó szerepének elfogadása, a világméretű és a transznacionális szabályozás új rendjében való *tevékeny részvétel* [és a *meglévő megoldások átvétele*, azok kritikája helyett – megjegyzés tőlem, *H. T.*], a globális standardok átvétele végső fokon *egyetlen logikai láncot alkot*. Épp ezért nem véletlen, hanem szükségszerű, ahogy a *feltörekvő piacok közt is e törésvonal mentén jöttek létre a különféle csoportok.*” (159. oldal) Néha persze éppen az imitálásért kapnak intőt a követő országok: „A régi uniós tagállamok gyakorta fölvilágosulatlan, piacvédő, vagy egyszerűen eredménytelen megoldásai – mint például a tömeges munkanélküliséget termelő felsőoktatás – könnyen utánzókra találtak.” (202. oldal) Egyes országok nem egyszerűen utánozzák, hanem egyenesen majmolják is az előttük járókat: „Ez reményt ad arra, hogy a munkapiac spontán liberalizálódása jobb eredményeket hoz, mint a nyugat-európai megoldások majmolása...” (60. oldal) Már csak az a kérdés, hogy ki mondja meg, mely intézményeket kell átvenni, és melyeket kell távol tartani a fölzárkózó országoktól.

Aligha van a magyar közgazdasági életben olyan szerző, aki több hivatkozással támasztaná alá érvelését, mint Csaba László. Azt ugyanakkor furcsálljuk, hogy – a statisztikákon kívül – milyen kevés eredeti dokumentum szerepel az irodalomjegyzékben. A szerző sokszor másodkézből származó ismertetésekre, híradásokra hagyatkozik – a korrektség jegyében tegyük hozzá, hogy ez utóbbiak színvonalas források. Szembeötlő ez a hiányosság az EU-s témáknál: Csaba László úgy elemzi és értékeli például – több fejezetben is – a Stabilitási és Növekedési Paktumot, hogy egyszer sem „hivatkozza meg”. Az utalások, hivatkozások nagy száma azt is jól tükrözi, hogy a szerző reflektív (nem egyszer önreflektív) módon szereti kifejtetni gondolatait és az ütközés az igazi lételeme. Természetesen nem azt kifogásoljuk, hogy Csaba László sokakkal nem ért egyet (hiszen ez a tudományos megismerés egyik alapismérve), de

sokszor nem vitatkozik velük, hanem röviden és kategorikusan minősíti őket.

Csaba László terjedelmes, több mint 43 íves kötete kiemelkedően színvonalas alkotás: rendkívül gazdag tényanyag és kitűnő argumentáció támasztja alá az elméleti következtetéseket. Valószínűleg akadnak olyan közgazdászok is, akik nem minden állításával, kijelentésével tudnak azonosulni – de azt biztosan állíthatjuk, hogy tanulni mindenki rengeteget tud belőle! Az az elképzelt állapot pedig, ami – a recenzens véleménye szerint – a könyv fő mondanivalója, miszerint olyan országokká válnak a fölemelkedő Európa államai, ahol szilárd intézmények, kiszámítható szabályok biztosítják a stabilitást, ahol jól képzett, elit köztisztviselők szolgálják a közjót (nem pedig egyes csoportok érdekeit), ahol ez utóbbiak a „sürgés-forgásukkal” nem rontják le a pozitív piaci mechanizmusok érvényesülését, de gondoskodnak a hátrányos helyzetben lévőkéről – nos, ez az állapot minden közgazdász számára vonzó perspektíva. A könyv pedig bizonyosan meggyőzi nézeteik tarthatatlanságáról a liberalizmus azon ellenzőit, akik azért bírálják ezt a rezsimet, mert fenntarthatóan ez biztosítja a leggyorsabb ütemű növekedést...

Néhány évvel ezelőtt az MTA IX. osztályának egyik meghatározó egyénisége, a Magyar Közgazdasági Társaság néhai tiszteletbeli elnöke, *Csikós-Nagy Béla* mesélte e sorok írójának, hogy a legutóbbi akadémikusválasztás után egy étteremben összefutott Csaba Lászlóval, akinek csak annyit mondott: „Maga lesz a következő.” Meggyőződésünk, hogy *A fölemelkedő Európa* című könyv nagymértékben hozzájárul ahhoz, hogy Csikós-Nagy Bélának (ezúttal is) igaza legyen.



Végül egy megjegyzés. Nem igazán világos, miért tekintenek el rangos kiadóink is attól, hogy a kiadványaikat lektorral ellenőriztessék. Ezt még akkor sem lehetne megengedni, ha vezető tanár vagy kutató a szerző. A legnevesebb ope-

raénekesek sem viszolyognak attól, hogy korrepetitorral dolgozzanak – az elővigyázatosság pedig – mint ez a kötet is bizonyítja – senkinél sem fölösleges. A korrepetitorról óhatatlanul eszünkbe jut a korrektor is, róla pedig a helyesírás. Furcsa, hogy az Akadémiai Kiadónak gondot okoz egy szimpla kis betű (jelesül az ä) leírása, meg az is, hogy a vagyis kötőszót következetesen va-gyisként választja el! De megemlíthetnénk azt is, hogy a Magyarország történelmének több korszakában is előforduló beszo-lgáltatási rendszert nem „beszállításnak”

nevezték. (374. oldal) Hibásan szerepel a könyvben *F. Mitterrand* egykori francia köztársasági elnök és *Zsivótzky Gyula* olimpiai bajnokunk neve, sőt még *Frits Bolkesteiné* is – aki pedig a Liberális Internacionálé elnöke is volt. *Jánossy Ferenc* neve egyszer helyesen, egyszer *Jánosyként* szerepel ugyanabban a lábjegyzetben. Az elmondott példák azt sugallják, hogy a privatizáció – legalábbis a tudomány világában – nem feltétlenül csak előnyökkel jár...

Halm Tamás

JEGYZET

¹ A cikkben szereplő idézetekben – amennyiben eltérő megjegyzés nem szerepel – a kiemelés az eredeti szerint. (A szerk.)

Práger László

A világ(gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején

UNIÓ KIADÓ, BUDAPEST, 2003

A világ fejlődését gyakran egyoldalúan Nyugat-Európa állapotán keresztül megítélő magyar társadalom és szakmai közvélemény számára újszerű megközelítést jelent *Práger László* könyve, amelyben a szerző a Földünkön ténylegesen érvényesülő globális politikai-gazdasági-szociális-ökológiai folyamatok bemutatására törekszik és a felvázolt globális erőterekben értékeli Magyarország helyzetét és lehetőségeit.¹ Mindent úgy teszi, hogy a szokásos politikai-gazdasági megközelítésen túlmenően kiemelt hangsúlyt fektet a világban végbemenő fejlődési, hatalomkoncentrációs folyamatok szociális és ökológiai következményeire, ellentmondásaira is. „De az ember rádöbben arra is, hogy nem csupán a gazdasági élet szereplője: a világban az egyensúlyt nemcsak a fizetési, kereskedelmi mérlegek, hanem a társadalmi, sőt a természeti erők, a külső környezet egyensúlya jelenti.” (12. oldal) A szerző az ezredfordulót választja a globális politikai, gazdasági folyamatok áttekinté-

sének, a helyzet értékelésének időszakául, utalva arra, hogy mindaz, amit az adott időszakban tapasztalunk, egy hosszú folyamat eredménye, azt csak a fejlődési tendenciák figyelembevételével érthetjük meg és értékelhetjük reálisan. Ezért a helyzet megítélése érdekében legalább a II. világháborúig, de sok esetben már annál tovább is vissza kell nyúlnunk.

A könyv két fő részből áll: az I. rész a II. világháború és az ezredforduló közötti időszakban végbemenő politikai-gazdasági-hatalmi átrendeződés sajátosságait vizsgálja, a II., rövidebb rész pedig az ezredfordulóra kialakult állapot értékelésére törekszik.

Az elmúlt 50 év legfőbb jellemzői a világban a következőkben foglalhatók össze.

■ HATALMI VISZONYOK

► Egypólusúvá vált a világ: az USA-nak nemcsak a katonai ereje, de a gazdasági súlya is olyan nagy (a világ 30 ezer milliárd dolláros



GDP-jének 30 százalékát, 9000 milliárd dollárt tudhat magáénak), hogy az Európai Unió és Kelet-Ázsia is legfeljebb a kihívó szerepét töltheti be. A II. világháború után kialakult kétpólusú világban csak a Szovjetunió megnövekedett katonai ereje jelentette az ellenpólust, mindaddig, amíg a viszonylag gyengébb gazdasági potenciál azt el tudta viselni.

► E kor jellemzője a gazdasági, politikai integrációk kialakulása és megerősödése (például az EU).

■ GAZDASÁGI FEJLŐDÉS

► Az elmúlt 50 évben (1950–2000) a világ GDP-je hatszorosára (30 000 milliárd dollár), külkereskedelmi forgalma 18-szorosára nőtt (6000 milliárd dollár).

► A külkereskedelem növekedése felülmúlta a termelés növekedésének ütemét, a működő tőke áramlásának változása pedig az utóbbi két évtizedben sokszorosán felülmúlta a nemzetközi kereskedelem növekedésének ütemét, és így a nemzetközi árumozgást egyre inkább a vállalatok (illetve a tőke) nemzetközi mozgása vette át.

► A működőtőke-beruházások volumene 2000-ben már 1300 milliárd dollár volt, a külföldön működő tőkeállomány értéke pedig az ezredfordulóra elérte a 6000 milliárd dollárt, amely azonos a világ külkereskedelmi forgalmának az értékével. A szabad tőkeáramlás hihetetlenül megnövelte az üzleti mozgékonyt.

► Nemzetek feletti és a kis-, illetve a közepes nagyságú országok gazdasági teljesítményét meghaladó tőkeerejű vállalatbirodalmak, transznacionális vállalatok alakultak ki, külföldön működő leányvállalatainak közvetlen értékesítése 15 860 milliárd dollárt ért el, amely két és félszer nagyobb, mint a világkereskedelem 6000 milliárdos éves forgalma.

► A nagyon erőteljes világgazdasági fejlődés azonban nem az egyes országok közötti kiegyenlítődést, hanem a további differenciálódást hozta magával.

■ GAZDASÁGON KÍVÜLI TÉNYEZŐK

► Az egész világra, de minden régióra és országra jellemző a szélsőséges jövedelem-differenciálódás, amely a szegénységben, sőt azon belül az úgynevezett mély szegénységben élők számának, arányának növekedésével és a társadalmi középrétegek leszakadásával is együttjárt. 2000-ben a 6 milliárdos népességből 1,2 milliárd napi egy dollárnál kevesebb jövedelemből él, így a fejlett világ átlagpolgára egy nap alatt fogyaszt annyit, mint a fejlődő világ szegényei egy év alatt. Az USA-ban 1970 és 2000 között a legszegényebb 20 százalék jövedelme 10 százalékkal csökkent, miközben a legfelső 10 százalék jövedelme megduplázódott.

► A természeti környezetnek, a természeti elemek állapotának folyamatos romlása következett be és megjelent az ember fennmaradásához szükséges természeti erőforrások kimerülésének veszélye is.

► A kor egyik általános jellemzője, hogy felgyorsult a világ és minden tekintetben nőtt a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság.

Jelenleg a világ hatalmi és érdekviszonyai csak egy bonyolult mátrixrendszerrel írhatók le. A megsokszorozódott, többszintű világhatalmi struktúrát Práger László három világra osztja. Így megkülönbözteti az országok világát, a vállalatok világát és a tulajdonosok, menedzserek világát, és e szerint a kategorizálás szerint vizsgálja a II. világháború után kialakult globális folyamatokat. A politikai-gazdasági rendszer megszervezése a háborúból győztesen és gazdaságilag megerősödve kikerült Amerikai Egyesült Államok irányításával és érdekrendszerének megfelelően történt. „Az új világrend megtervezői és kialakítói a két meghatározó tényező (a stabilitás és a fejlődés) mellett nyilvánvalóan egy olyan világpolitikai erőter megvalósítására törekedtek, amely hosszú távon biztosítja a hatalmi terük létét, erősödését és terjeszkedését.” (43. oldal) Ezt a folyamatot alapvetően befolyásoló Egyesült Államoknak

saját további fejlődése érdekében fontos volt a háborús pusztítást elszenvedő országok gazdasági felzárkóztatása egy bizonyos színvonalra. „A politika és a történelem különös tudománya a vezető hatalom környezetének egy olyan mértékű erősítése és fejlesztése, mely lehetőséget ad e vezető hatalom ereje növeléséhez, újabb források bevonására és elvonására, de a növekedést végső soron mégis csupán addig engedni és azt – ha tudja – úgy szabályozza, hogy igazi versenytársaivá mégse váljanak ezek a támogatásban részesített, megsegített országok.” (42. oldal) Annak, hogy az USA politikai és gazdasági hatalmi fölénye egyértelműen érvényesül az ezredfordulón, abban saját gazdasági potenciálja, vállalatának terjeszkedése, növekedése mellett kiemelt szerepe volt az irányításával létrejött nemzetközi gazdasági-politikai intézményrendszernek (ENSZ, OEEC, IMF, BRD, NATO), amellyel lefedhetővé vált évtizedekre

- a nemzetközi politika egésze,
 - a világkereskedelem,
 - a gazdaságpolitika,
 - a pénzügyi világ,
 - a katonapolitika és a katonai hatalom.
- (45. oldal)

Az ezzel szembezálló, létét jórészt a II. világháborút lezáró békealkuknak köszönhető szocialista világrendszer ez ellen csak elzárkózással tudott védekezni, gazdaságának működtetését pedig a KGST keretében a termelést is meghatározó áruforgalmi kontingensekre, kétoldalú megállapodásokra, mesterséges pénzre, egy mesterséges gazdasági világra alapozta, amely jellegénél fogva már az indulás kezdetétől versenyképtelen volt.

Az Egyesült Államok világhatalmi súlyával jelenleg országok nem vehetik fel a versenyt (esetleg a jövőben Kína), csak az országok gazdasági, politikai integrációi. Ez az oka az EU létrejöttének és bővülésének. A szerző kiemeli, hogy a gazdasági, politikai hatalmi funkció megszerzésének lényeges feltétele a rendelkezésre

álló tér és népesség nagysága is. Az EU bővülési folyamatánál ennek lehetünk tanúi. Az unió GDP-termelése megközelíti az USA szintjét (a századfordulón EU 8500; USA 9200 milliárd dollár), szervezettségében, gazdasági versenyképességében azonban elmarad attól.

„... az országok versenye, illetve az országok világa mellett kialakult a vállalatok világa, a transznacionális cégek tevékenységének, kapcsolatrendszerének, hatalmának új köre is.” (24. oldal). Ennek lehetőségét (a hatalmas belső piacon túl) elsősorban az a hatalmi és gazdasági politika tette lehetővé, amely a világra rákényszerített liberális gazdaságpolitikával a vállalatok, illetve tőke előli akadályokat elhárította. „Jelenleg a világ legértékesebb cégeinek vagyoni értéke, az ún. piaci kapitalizáció alapján egyenként több száz milliárd USD-t tesz ki: a General Electric értéke 520, az Intell-é 417, a Cisco Systems-é 395, a Microsoft-é 323 milliárd dollár.” (24. oldal) Mindez akkor érzékelhető, ha Magyarország 50 milliárd, vásárlóerő-paritáson számolva 100 milliárd dolláros GDP-jével hasonlítjuk össze. Az USA fölényét mutatja a vállalatok világában az, hogy 2002-ben a világ 500 legértékesebb vállalata sorában 238 amerikai, 50 japán, 41 angol, 28 francia és 21 német vállalat szerepelt (v. ö. 25. oldal)

A liberális gazdaságpolitika nemcsak a vállalatok, de a vállalatok mögött, illetve élén álló tulajdonosok, menedzserek részére is lehetővé tette vagyonuk, befolyásuk rendkívüli módon való növelését, saját világuk kialakítását, amelynek lényeges feltételét az információhoz való hozzájutás és a kapcsolati tőke jelenti. Így jöhetett létre például *Bill Gates* 58,7 milliárdos, *Warren Buffet* 32,3 milliárdos vagyona. Az USA gazdaságának fölényét mutatja az is, hogy a világ leggazdagabb 10 milliárdosa között 8 amerikai. A második (vállalatok) és a harmadik (tulajdonosok, menedzserek) világhatalma már származékos hatalom, az ország sikeres hatalmi politikájának és a liberális gazdaságpolitikának a következménye. Erről így ír a szerző: „A lát-

szólag független ember is adott hatalmi, szellemi körök részeként képes a legnagyobb látszólagos vagy valóságos pénzügyi vagy politikai pontok elfoglalására.” (25. oldal)

A világgazdaságban végbemenő folyamatok a liberális gazdaságpolitika következményei, amely a szabad versenyen, a piacokon, a megszerzett gazdasági, hatalmi pozíciókon keresztül kívánta elérni a gazdasági növekedést és következményeképpen a jólétet. Az ezt igazoló látványos gazdasági mutatókkal szemben, világrészek (észak-dél), országok és hatalmas társadalmi rétegek gazdasági lemaradása, elszegényedése, a környezet állapota nem ezt igazolja. Érdekes a szerző megállapítása a tőkekihelyezéssel kapcsolatban. „Látszólagosan elsősorban a befogadó ország gazdasági tevékenysége (GDP-je) erősödik, valójában azonban a működőtőke exportőr országok gazdasági és politikai ereje növekszik, terjed ki saját országán kívül más országokra, a világ (végül a globalizált világ) egészére.” (140. oldal) A társadalmi kohézió felbomlása, a szegénységből eredő nemzetközi feszültségek növekedése, a világ kritikus ökológiai helyzete a liberális gazdaságpolitika korlátozását „valamiféle központi szabályozás szükségességét” (154. oldal) veti fel, mert a folyamat egy evolúciós zsákutcához vezethet. A szociális és ökológiai szempontok figyelembevétele már közeledést jelent az európai értékrendet képviselő rajnai iskola álláspontjához, amely a gazdasági és szociális szempontrendszer hatékonyabb összehangolását kívánja megvalósítani. Elve: „...versenyt kell létrehozni, biztosítani és megengedni, ahol az lehetséges, és (ha kell) központi, állami szabályozást, ahol az szükséges.” (158. oldal)

A szerző a nemzetközi folyamatok vizsgálatát követően értékeli a magyar fejlődést, amelyből különösen a rendszerváltás utáni időszak igényel figyelmet. Erről így ír: „...a szinte kontrollálatlan privatizáción keresztül egy szűk magyar és egy sokkal szélesebb külföldi, rendkívül

nagy vagyonnal, és ebből adódóan politikai hatalommal rendelkező réteg alakult ki, a másik szélén megindult, felgyorsult a társadalmi leszakadás.” (195. oldal) „Magyarország 1989/90 után, a rendszerváltást követően is sok tekintetben kívül maradt a fejlett nyugati gazdasági, politikai rendszeren.” (170. oldal), ami súlyos gazdasági hátrányt jelentett. A pénzügyi és vállalati szférában túlméretezett külföldi tulajdonhányad jött létre (például: a bruttó hozzáadott érték 52,7 százaléka, az export 82 százaléka) és az nem integrálódott a gazdaság egészébe. A jövedelem újraelosztása viszont a magyar társadalom 80 százalékanak rovására történt, a jövedelem a felső tíz százalék felé csoportosult át: „...a magyar belső (társadalmi és gazdasági) tér úgy vált nemzetközivé, hogy a nemzeti erővonalat egy (történelmi) pillanatig sem sikerült megtartani...” (166. oldal) Ezért a szerző feltétlenül szükségesnek tartja a hazai nagyvállalati kör és a kis- és közepes vállalatok megerősítését, a leszakadó társadalmi rétegek felzárkóztatását. Magyarország területe a világ 0,07 százaléka, népessége a világ 0,17 százaléka, exportja a világexport 0,5 százaléka, GDP-ből való részesedése 0,2 százalék. Ennek a kis országnak kell megtalálni a helyét a globális és európai erőterben. Magyarország az Európai Unió tagjaként egy regionális szövetségi rendszer részévé vált, de hogy az együttműködés és a globalizmus előnyét fogja-e élvezni, az attól függ, hogy mennyire tudatosan törekszünk nemzeti érdekeink érvényesítésére, mennyire sikeres az Európai Unióhoz és a globális világhoz való harmonizációnk, és milyen súllyal kezeljük a szociális és ökológiai problémáinkat.

Práger László könyve nem jövőjövés. A hosszú kutatói múlttal rendelkező szerző az elmúlt ötven év fejlődési tendenciáinak és ennek eredményeképpen kialakult világhelyzetnek a minél többoldalú (gazdasági, politikai-hatalmi, szociális, ökológiai) tárgyilagos bemutatására, értékelésére törekszik. Figyelemre méltó a szerzőnek az a többször hangoztatott

megállapítása, hogy a rendszerváltás első évtizede sok tekintetben indokolatlan gazdasági és társadalmi áldozattal járt, de eredménynek tekinthető, hogy az ezredforduló magyar gazdasága már nem azonos a korábbival, képessé tehető a nemzetközi gazdasági versenybe való eredményes bekapcsolódásra. Minden megállapítását korrekt adatokkal támasztja alá. A táblázatos formában és ábrákkal közölt rendkívül gazdag adatanyag, következtetései

mind a kutatók, gazdasági szakemberek, mind a politikusok és felsőoktatásban résztvevők számára fontos forrásmunkaként szolgál. A szerző olvasmányos stílusa, a gazdag illusztrációk minden, a világban és hazánkban végbe menő politikai-gazdasági folyamatok iránt érdeklődő számára érdekessé teszi a könyv elolvasását.

Buday-Sántha Attila

JEGYZET

¹ Éppen Práger László könyve tartalmának újszerűsége, komplex szemlélete indokolja, hogy a 2003-ban megjelent műről 2006-ban recenziót közöljünk. A jövőben is célunknak tartjuk, hogy egy-egy korábban közzétett, maradandó értékű könyvre ráirányítsuk a figyelmet. (A szerk.)

Konferencia a költségvetési felelősségről

A 2006. május 19-én az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank szervezésében, a Pénzügyminisztérium közreműködésével megtartott, Konferencia a költségvetési felelősségről című rendezvény aktualitását a költségvetési folyamatok tartós zavarai, átláthatóságuk folyamatos romlása s a változás iránti társadalmi igény (és nem a kényszer) erősödése adta. A konferencián neves külföldi szakértők és a hazai pénzügyi és tudományos élet elismert szakemberei vettek részt. A várakozás az volt, hogy a fiskális gondok nemzetközi szakértőkkel történő áttekintése hasznos adalékkul szolgálhat a válság kialakulásának elkerüléséhez, a lehetséges cselekvési irányok meghatározásához.

A következőkben bemutatjuk az előadások, a korreferátumok és a vita mondanivalójának lényegét (*P. Kiss Gábor*, a Magyar Nemzeti Bank vezető közgazdászának tollából), valamint a rendezvény legfontosabb tanulságainak tartalmi összegzését (amelyet *Kékesi László*, az Állami Számvevőszék főtitkárhelyettese állított össze).

ELŐADÁSOK, KORREFERÁTUMOK, VITA...

■ *Kovács Árpád* (az Állami Számvevőszék elnöke) megnyitójában felhívta a figyelmet az állami szerepvállalás tartalmi és technikai kereteinek fontosságára. Ez Magyarországon nem

csak alkalmazkodási kérdés, hanem létkérdés versenyképességi szempontból. A stabilizációs és modernizációs lépések mellett ellenőrizhető költségvetés-tervezési és végrehajtási rendszer kialakítására is szükség van.

Az elmúlt tizenöt évben növekszik a tervek és a teljesülés közötti „tervezési hiba”, amit leegyszerűsítés lenne csak a fegyelmezetlenségnek tulajdonítani. Túl sok az állami feladat és prioritás. Az államháztartás átláthatatlanná vált. Az államháztartási hiány, valamint adósság moderálásához segítséget nyújtanának az adminisztratív, eljárási szabályok. Ezek csökkentenék a gazdaságpolitika mozgásterét és betartásukhoz politikai akarat szükséges.

A költségvetési törvényjavaslat véleményezése, az országgyűlési képviselők munkájának segítése az ÁSZ egyik legfontosabb feladatává vált. Ehhez azonban arra lenne szükség, hogy a jelenlegi szűk határidővel szemben legalább egy hónap álljon rendelkezésre a törvényjavaslat elemzésére. Ezen túlmenően el kellene döntenie, hogy mi az az öt-hat alapfeltétel, amelyről az értékelésnek feketén-fehéren nyilatkoznia kell. Végül szükség van olyan adatbázisra, ami a tényadatokat tartalmazza.

Az eljárási szabályok nem tekinthetők csodaszernek, de nagyon alkalmasak a fiskális fegyelem biztosítására. Mindenképpen attól függ a szabályok sikere, hogy a mindenkori kor-

mánynak megvan-e a politikai szándéka a megtartásukhoz.

■ *Kopits György* (a Monetáris Tanács tagja, Magyar Nemzeti Bank) előadásában széles áttekintést nyújtott a legutóbbi évtized nemzetközi tapasztalatairól. Az egyre integráltabb nemzetközi környezetben a kilencvenes évek eleje óta, számos feltörekvő piacú, valamint fejlett ország szenvedett pénzügyi válságot, jórészt a krónikus költségvetési hiányra való hajlam és az ebből kialakuló fenntarthatatlan adósságpálya eredményeként. A hiányra való hajlam és az ezzel járó válságok orvoslása – jobb esetben elkerülése – érdekében több ország bevezetett egy szabályalapú költségvetési felelősségi keretrendszert (a továbbiakban: kfk-t). Ennek a megoldásnak elsősorban az 1994-ben Új-Zélandon létrehozott ilyen típusú törvény (Fiscal Responsibility Act) volt az alapmintája.

A szabályalapú kfk-nak lényegében négy kulcseleme van.

1 Költségvetés-politikai szabályok: főleg az egyenlegre (összegezet, elsődleges vagy strukturális definíció), a kiadásra (lehetőleg elsődleges, azaz kivéve a kamatköltséget) vagy adósságra vonatkozó számszerűen rögzített határértékek.

2 Költségvetés-eljárási szabályok (költségvetési tervezés, vita, végrehajtás), beleértve a középtávú költségvetési tervezést.

3 Átláthatósági normák, többek között könnyen hozzáférhető, rendszeres, tényszerű és aktuális beszámolók, kiegészítve eredmény-szemléletű adatszolgáltatással is; körültekintő makrofiskális feltevésekre alapozott előrejelzések a teljes körű állampénzügyi szektorra vonatkozóan.

4 Ellenőrző és kényszerítő mechanizmus, lehetőleg egy független állami szervezet által.

Ezen közös elemek mellett a kfk országonként különböző intézményi sajátosságokkal rendelkezik. A kfk alapokmányban (alkotmányban, törvényben, nemzetközi szerződésben) vagy egyszerűen kormányrendeletben,

-irányelvben van rögzítve, amelynek alkalmazása teljes mértékben országspecifikus. Lényegesebb azonban a szabály hatálya, az, hogy milyen időhorizonton és milyen széles körben alkalmazandó. Fontos a végrehajtás kérdése is, van-e felmentési záradék vagy nem teljesítés esetén szankció (például kiigazítási kötelezettség, pénzügyi büntetés vagy jóhírnévvesztés). Ugyanígy lényeges az ellenőrző szervezet azonosítása (állami számvevőszék, szakértői testület, törvényszék, jegybank) és szerepének pontos meghatározása (rendszerint felügyelő, ellenőrző).

A kfk-t alkalmazó országok tapasztalatai összességében pozitívak, de az értékeléssel meg kell várni legalább egy gazdasági és politikai ciklus elteltét. Az országok többsége betartja a szabályokat, de van példa a be nem tartásra és vannak vegyes tapasztalatok is. Ahol a fiskális szabályokat betartották, ott a befektetés és a növekedés átlagon felüli és stabil, a reálkamat mérsékelt és az infláció aránylag alacsony. A külső egyensúly alakulásával kapcsolatos tapasztalatok azonban vegyesek, ami nem meglepő, mivel a folyó fizetési mérleg egyenlege nemcsak az állam, hanem a magánszektor megtakarítási viselkedésétől is függ. A kfk betartása esetén nem tapasztalható kreatív könyvelés, viszont néhány helyen a fiskális-politikai szabály betartása érdekében csak egyszeri hézagpótló (stop-gap) intézkedéseket hoztak, miközben a szükséges strukturális reformlépések elhalasztódtak.

Összegezve 20 ország tapasztalatát: a kfk nem varázspálca, hanem hasznos keretrendszer, jelzőrendszerként („segédkerékként”) működik a fiskális fegyelem elérésére. Ilyen értelemben leginkább az elkötelezettséget erősíti meg (commitment technology). Ennek érdekében azonban folyamatos kiigazításra, reformokra és állandó éberségre van szükség.

A másfél évtized alatt Magyarország fokozatos és erős fiskális hiányhajlamot tanúsított. Felismerhető a stabilitás kultúrájának hiánya,

amit „fiskális alkoholizmusnak” is nevezhetünk, a jól ismert viselkedéssel, tünetekkel (tagadás, elhalasztott elvonókúrák, mások hibáztatása stb.). A kfk bevezetését politikai elszántságra és társadalmi konszenzusra szükséges építeni. Szakmai előfeltételei közé tartozik az átláthatóság, az eljárási szabályok erősítése (beleértve a középtávú költségvetési tervezést) és az átfogó reformlépések (kiváltképpen a tb és egészségügy átalakításának) elindítása. Ami a kfk szerkezetét és működését illeti, többféle megoldás képzelhető el, de elengedhetetlen az elsődleges kiadások korlátozása, alátámasztva egy óvatos makrofiskális előrejelzési rendszerrel és egy független hatóság (például az ÁSZ) ellenőrzésének biztosítása.

Az bizonyos, hogy Magyarországon a fiskális folyamatok fenntarthatatlanok. A kérdés az, hogy eljutottunk-e már a gyökeres változtatáshoz szükséges átbillenési pontig (lásd *M. Gladwell*, tipping point) és így a kfk szigorú alkalmazásáig, avagy előbb meg kell-e várni egy pénzügyi válságot, ami kikényszeríti a fájdalmas fiskális kiigazítást és a szükséges reformokat.

■ *Mario Marcel* (a Pénzügyminisztérium igazgatója, Chile) ezt követően Chile évtizedes tapasztalatait ismertette. A múltban szenvedett pénzügyi válságok és makrogazdasági ingadozások tanulságából okulva Chile a nyolcvanas évek végétől kezdve fiskális és monetáris fegyelmre törekedett. Az ázsiai válságot követően a 2000-ben megválasztott baloldali kormány bevezetett egy szabályalapú kfk-t, anélkül, hogy azt törvénybe iktatta volna. Ezt a keretrendszer négy vezérlő elvre építették: a makrogazdasági hatékonyságra, az allokációs hatékonyságra, a költségvetési erőforrások felhasználásának hatékonyságára és végül az átláthatóság elvére. A kfk fő gyakorlati elemei: a strukturális költségvetési többletet előíró szabály, a rézstabilizációs alap és a költségvetési eljárások megerősítése és összpontosítása.

A fiskális-politikai szabállyal a kormány kötelezi magát a GDP arányában 1 százalékos

strukturális költségvetési többlet betartására. A strukturális egyenleg kiszámítása érdekében szükség van arra, hogy a gazdaság ciklikus ingadozásának költségvetésre gyakorolt hatását kiszűrjék. A ciklus hatását egyszerűen, a jól ismert és nemzetközileg elfogadott (IMF-, OECD-) módszertan alapján szűrik ki, emellett azonban a meghatározó exportcikknek, a réznek az áringadozását is kezelni kell. A gyakorlatban ennek a módszernek az alkalmazását (beleértve a ciklus szűrését a trendek meghosszabbításával) és a szabály betartásának ellenőrzését egy 14 tagú, független szakértő bizottság végzi.

Ezen túlmenően – figyelembe véve Chile kitettségét a fő exportcikket jelentő réz áringadozásának – szükséges az ingadozásból adódó hatás költségvetési simítása. Ennek érdekében az alkalmi nyereségeket (veszteségeket) egy stabilizációs alapba befektetik (kivonják, hogy kompenzálják). A rézár előrejelzése és az alapra vonatkozó küszöbár meghatározása 12 független szakértő prognózisán alapul. Eddig a strukturális többletkötelezettség úgy teljesült, hogy eközben a ciklus és a rézár ingadozása a GDP-arányos tényleges egyenleget $-1,5$ és 4 százalék között változtatta.

A GDP-hez viszonyított 1 százalékos strukturális többlet indoklása az, hogy tartalékot kell képezni (pre-funding) elsősorban az 1 százalékot elérő jegybanki veszteségre és egyéb jövőben jelentkező kötelezettségekre, ezen belül a PPP-programok, a garantált minimumnyugdíj, a bankbetét garanciájának fedezetére és a meg nem újuló rézexport bevételének kompenzálására.

A kilencvenes évek második felétől bevezetett költségvetési eljárási szabályok növelték a kormány kontrollját a törvényhozási folyamat felett, például vétőjogot biztosítva. A kongresszus csak a kiadások csökkentésére jogosult. A hierarchikus költségvetési intézményi megoldások elvileg jobb fiskális teljesítményt tehetnek lehetővé, ebben az esetben azonban a

fiskális fegyelmet sem lehetne garantálni a diszkrecionális döntések következtében.

Ezen kívül – a jó költségvetés elveiből adódóan – 1600 teljesítménymutatót vezettek be, a kiadások 60 százalékát megfelelő módon értékelik és az államháztartási szektor bérezése függ a teljesítménytől. Az átláthatóságot az is biztosítja, hogy a költségvetési számvitelben átvették az GFS 2001 sztenderdet és a többlet-szabály fő makrogazdasági feltételezéseinek megalapozását független bizottság ellenőrzi.

Mario Marcel kiemelte, hogy a chilei tapasztalatok szerint – összevetve 1982–1983-as külső sokk hatását a 2001–2002-es sokk hatásával – a fiskális szabály következtében a gazdaság kevésbé van kitéve ciklusból keletkező ingadozásoknak és egy magasabb, tartós növekedési pályát ért el. Egy erősödő „angyali kör” indult be a hatékonyság és a kompetencia növelése révén is, alátámasztva a makrogazdasági stabilitást és a magasabb növekedést. Ehhez az eredményhez nagymértékben hozzájárult a magas szintű átláthatóság, a kongresszus támogatása (feladták a diszkrecionális intézkedéseket) és elszámoltathatósága. Érdekes, hogy a baloldali kormány által bevezetett kfk-t az ellenzék is teljes mértékben támogatja.

■ Svédország fiskális szabályaival foglalkozó előadásában *Yngve Lindb* (a Pénzügyminisztérium főtanácsosa, Svédország) elmondta, hogy a kilencvenes évek közepén bevezetett kfk-t nem csupán az államháztartás katasztrofális állapota, az EU-ban egyedül Olaszországhoz hasonlítható átláthatatlan eljárási szabályok indokolták. Svédországban a fiskális politika a nemzetközi környezet kedvezőtlené válására a kereslet élénkítésével válaszolt, végül azonban 1991–1993-ban már nem lehetett elkerülni a pénzügyi válságot. A rögzített árfolyamot fel kellett adni, a svéd korona leértékelődött. A GDP-növekedés három éven keresztül zsugorodott. A növekvő munkanélküliség és a megrendült bankok támogatási igénye a GDP 12 százalékára emelte a deficitet, a GDP-ará-

nyos államadósság néhány év alatt 35 százalékponttal nőtt.

1992-ben új baloldali kormány alakult, ezt követően számos intézkedés történt. Megkezdődött egy konszolidációs program. Bevezették az inflációs célkövetés rendszerét, az inflációs cél és a termelékenység előrejelzésére támaszkodva a bérmegállapodás is új alapokra került. Nyugdíjreformot hajtottak végre. Bekövetkezett az EU-csatlakozás, kiteljesedett a piaci de-reguláció.

■ Az előadás további részében *Ake Hjalmarsson* (a Pénzügyminisztérium igazgatója, Svédország) a kfk működését ismertette. Az eljárási szabályok reformját 1992–1994-ben készítették elő és 1996-ban alkalmazták először az 1997-es költségvetési törvényre. Főbb elemei a következők voltak: a kormány két fiskális célt javasol a parlamentnek, ugyanazokat a kiadási területeket véve alapul, amit a parlament. A költségvetés készítése a korábbi alulról (a részletek irányából, azaz bottom up) felépülő eljárás helyett ettől kezdve az aggregált szinttől indulva, fentről lefelé halad (top down). A reform lényeges eleme, hogy a fiskális politika egy gördülő középtávú tervezési perspektívába, keretbe illeszkedik. A kormány gondosan figyelemmel kíséri a költségvetés végrehajtását. Organikus államháztartási törvényt fogadtak el.

A kilencvenes évek második felétől kezdve egy baloldali kormány magára vállalt három költségvetés-politikai szabályt. A fiskális kiigazítást követően a kormány 1997-ben vezette be a nominális elsődleges kiadási korlátot, amit a középtávú tervezés hároméves keretén belül vetít előre. Két évvel később a kormány egy, a GDP 2 százalékának megfelelő értékű strukturális többletkötelezettséget vállalt fel (formális törvény nélkül). A többlet mértékét az előregező társadalom szükségletei arányában állapították meg, pontosabban az újonnan alakított magánnyugdíjpénztárak nyereségének beszámításával együtt. (Ha a jövő évtől ezt a beszámításával együtt.)

mítást az Eurostat nem engedélyezi a költségvetési egyenleg számításánál, akkor a többletszabályt valószínűleg helyettesíteni fogják a strukturális egyensúly szabályával.) Ezen kívül a helyi önkormányzatoknak be kell tartaniuk a folyó költségvetési egyensúlyt (az úgynevezett aranszabályt).

Három de facto függetlenséget élvező kormányzati intézmény működik közre felelősségteljes módon a szabály alkalmazásának ellenőrzése során: a Nemzeti Adósság Hivatal, a Nemzeti Pénzügyi Hivatal és a Nemzeti Kutatási Intézet. Ezeknek világosan definiált szerepük van a makrogazdasági, valamint a költségvetési elemzésben, mind a rövid mind a középtávú előrejelzésekben. Fő elveik a szakértelem és a nyilvánosság.

A svéd fiskális szabályok jól működtek, a kiadási szabályt 1997–2005 között mindig tiszteletben tartották. A költségvetés fentről lefelé haladó készítése is sikeres volt. A költségvetési többlet 2000–2005 átlagában a GDP 1,9 százaléka volt, tehát a szabály sikeres volt, az államadósság visszacsként a GDP 50 százalékára. A helyi önkormányzatok az aranszabályt tiszteletben tartották, 2000–2005 átlagában kiegyensúlyozott egyenleget értek el.

A tanulságot Ake Hjalmarsson úgy fogalmazta meg, hogy a döntéshozó politikai körök tanultak a pénzügyi válságból és elfogadták az új paradigmát. A technikai és jogi megoldások azonban önmagukban elégtelenek. Ami meghatározó: az állami pénzügyekben uralkodó értékek minősége és a politikai elkötelezettség a szabály betartására. A szabály állítólagos hátránya lehet egyrészt a korlátozott diszkrecionális mozgástér. Másrészt elvben a beruházások csökkenéséhez vezethet. Ennek elkerülése érdekében forrást biztosítottak a szigorú kiadási szabály hatálya alatt is egy 20 éves infrastruktúrális programnak, továbbá bevezették a beruházásokat mentesítő aranszabályt az önkormányzatoknál. Harmadrészt hátrány lehet a kiállításra irányuló erőfeszítés. Ezért az ESA 95

szabályainál is szigorúbbak, minden PPP-beruházást elszámolnak kiadásként. Egyedül az adókedvezmények nyújtásánál lehetett megfigyelni a kiadási szabály kisebb mértékű megkerülését.

■ Jacques de Larosiere (a BNP tanácsosa) ünnepi beszédében a nemzetközi, főleg az EU-tagországokra vonatkozó tapasztalatokról beszélt. Azokban az országokban, amelyek hajlamosak a költségvetési hiányra és eladósodásra, megfontolandó egy szabályalapú fiskális politika bevezetése. Ahol a deficit elcsúszása ugyanis egyre gyakoribb és elhúzódóbb, ott szükséges a korlátozó középtávú keretrendszer alkalmazása. Ez annál is inkább fontos, mert a politikusok számára a döntéshozatali időtáv gyakran nem haladja meg a következő választások időpontját, a több évre beprogramozott kiadások csökkentése pedig nemcsak politikailag, de olykor technikailag is nehéz. Ilyen értelemben vannak nemzeti szintű szabályt alkalmazó sikeres országok (az EU-n belül például Hollandia és Svédország), amelyek középtávra tekintenek, szándékuk kerülni a strukturális egyensúlytalanságot és a prociklikus fiskális politikát és a számszerű kiadási korlátokat strukturális, hatékonysági célokkal kombinálják. Magyarország számára tanulsággal szolgálhat a Stabilitási és Növekedési Paktum (SGP), amely valóban prudens rendszernek tűnik, sikeres működését azonban a gyakorlatban öt tényező akadályozza.

A rendszer

- nem biztosítja, hogy az automatikus stabilizátorok mindkét irányban működjenek, azaz hogy egy pozitív konjunktúrában a többletbevétel nem költhető el;
- a kiinduló fázisban nem írta elő a strukturális deficit csökkentését, megszüntetését;
- nem adaptálta jobban az egyensúlyszabályt az egyes országok sajátosságait figyelembe véve (például szigorúbb alkalmazással a magasan eladósodott országok esetében);
- nem volt tekintettel a hosszabb távú de-

mográfiai folyamatok fiskális hatásaira;

- a Bizottság és Tanács szintjén zajló költségvetési vitákat depolitizálni kellene, a tagállamoknak nem szabadna a szabályokat külső kényszerként felfogni.

Az SGP tavaly bevezetett fellazítása nem garantál nagyobb hatékonyságot, habár realiztikusabb és rugalmasabb lett és figyelembe vesz országok közötti különbségeket. A probléma az, hogy a GDP 3 százalékát kitevő fiskálishiány-korlát betartásának elbírálásánál az „egyéb releváns tényezők” is figyelembe vehetők és a korrekció határideje is egyről két évre nőtt. Az SGP szimmetrikus alkalmazása továbbra sincs megoldva.

Jacques de Larosiere szerint a politikusoknak a jelentős hiányt és adósságot súlyos nemzeti kérdésnek kell tekinteni, a késlekedés költségei ugyanis óriásiak. Emiatt fontos egy szabályalapú középtávú keretrendszer bevezetése nemzeti szinten, még a Paktumon belül (felismervén, hogy a Paktum magában véve nem eléggé hatékony).

Végül hangsúlyozta, hogy egy ilyen nemzeti kfk létrehozásához szinte nélkülözhetetlen a politikai erők és a közvélemény széles konszenzusa. Utalt a legújabb francia tapasztalatokra, ahol kulcsszerepet játszik a pénzügyminiszter által kinevezett független bizottság. Ez a – *Michel Pébereau* elnöklésével és egy széles politikai spektrumból származó tagokból összeálló – bizottság egyhangú javaslatokat tett a kormánynak: többek között a költségvetési egyensúly elérése a következő négy év alatt egy nominális kiadási korlát révén és az államadósság csökkentése tíz év alatt a GDP 45 százalékára a jelenlegi 53 százalékról.

■ A kerekasztal-konferencián *Veres János* (pénzügyminiszter, Magyarország) vitaindító előadásában hangsúlyozta, hogy nem az alkotmányban vagy törvényben rögzítés garantálja egy szabály megvalósulását. A mai költségvetési eljárásrend lehetővé tenné, hogy az előre elhatározott korlátok érvényesülhessenek. Magyaror-

szágon a helyzet annyiban speciális, hogy a pártok között nem volt konszenzus sem a hiánycsökkentés szükségességéről, sem annak irányáról. Eddig inkább a korlátok feszegetése volt jellemző, jelenleg azonban reformokra lenne szükség, ezek egy része kétharmados törvény (például képviselők jogállása, önkormányzati rendszer, választások, járandóságok). Módosítások szükségek ennek szabályozásában.

A nemzetközi tapasztalatok egy része használható. Magyarországon a költségvetési vita első köre után a hiány előirányzata nem változhat. Ez az eljárási szabály akár már az első körben is érvényesülhetne. Szükség lehet azonban a szabályalapú makrokeretek rögzítésére. Három területen – államigazgatás, önkormányzatok és az egészségügy terén – érdemi változások is szükségesek. Emellett javítandó az állami bevételek kontrollja. A kiadások megfelelő nyomon követése is szükséges. A jövőben lesz egységes nyilvántartás a kötelezettségvállalásokról. A 27 részre tagolt svéd kötött kiadási előirányzat és a felülről lebontott költségvetés szimpatikus megoldás, ezt Veres János támogatná, mert nemcsak a Pénzügyminisztériumnak, hanem az országnak is kedvezőbb volna. Az új szervezet, fiskális tanács létrehozása azonban felesleges. Ez többletkontrollt nem adna az ÁSZ jelenlegi kontrolljához. Csak tanácsadó szervezet lehetne, döntési jogkört nem kaphatna. Független intézmény más tevékenységet ne végezzen, ezért a jegybank részvétele sem fogadható el egy ilyen tanácsban.

■ *Varga Mihály* (az Országgyűlés költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottságának elnöke, Magyarország) szerint hamis dilemma az, hogy hogyan kellene az államháztartáson belül egyensúlyt teremteni, mivel az újraelosztás szintje is fontos. Két modell van, de mind az alacsony, mind a magas újraelosztási szint lehet sikeres. A stabilizáció az újraelosztási szint csökkentése mellett is megvalósítható, ehhez könnyebb támogatást szerezni.

A tervezési hiba megfigyelhető növekedése

nem véletlen, az átláthatóság állapota romlott, másrészt az ellenőrzés formalitás lett, mivel tavaly az ÁSZ-nak egy napja volt a költségvetés véleményezésére. Megítélése szerint az apparátus nyomás alatt dolgozik.

Úgy látja, illúzió várni a külső kényszerre (EU, tőkepiacok). Varga Mihály új államháztartási törvény megalkotását javasolta, amelynek háttérben költség-haszon elemzés lenne, mert a jelenlegi kiüresedett és nincs szankciója. Független szereplőkre van szükség, akik a felelőség irányába mozdítanak és segítik a hitelesség visszaállítását. A PPP-programokról törvényt kellene alkotni. Nem a PPP jelenléte a baj, hanem a törvényi kontroll hiánya a hiba, ezért parlamenti felhatalmazásra lenne szükség. A parlamenti képviselők munkáját egy, az Amerikai Egyesült Államokban működő Kongresszusi Költségvetési Irodához (CBO-hoz) hasonló, kormánytól független iroda segíthetné. A Nemzeti Fejlesztési Terv mechanizmusának átgondolása szükséges, erősíteni kellene a kooperációt és az átláthatóságot. Az intézményi felelőség mellett a személyi felelőség bevezetése is javasolható anyagi, pénzügyi szankció formájában.

■ *Csaba László* (egyetemi tanár, Közép-Európai Egyetem, Magyarország) idézte azt a megállapítást, hogy az érdekcsoportok rabjává váló politika a nemzet hanyatlását eredményezi. Idézte *Buchanant* is, aki szerint a választó rövidlátó, nem látja, hogy a jelenbeli kiadás jövőbeli adóemelést jelent, ezért védelemre szorul. *Kydland* és *Prescott* szerint pedig az időbeli inkonzisztencia miatt csak szabályok védhetik meg a közszereplőket a megismétlődő hibáktól.

A deficit a kiszorítási hatás miatt csökkenti a GDP-t. Az elmúlt 25 évben nem volt növekedési áldozata a kiigazításnak, legfeljebb átmenetileg. Nem lesz a kiigazítás hatására tömeges munkanélküliség, ez sokkal inkább ott figyelhető meg, ahol a strukturális problémákat deficittel kezelik. A költségvetési stimulus nem működik, a nagy állami beruházások is inkább a

korruptiót növelik. A fiskális szabály ezzel szemben növeli a GDP-t. A gyakorlatban szakhivatalok kezébe került számos döntés, de kontroll alatt maradtak. Ha bizonyos hatásköröket átad a parlament, az még nem jelenti a demokrácia megszűnését.

A magyarországi vonatkozások kapcsán Csaba László kiemelte, hogy a költségvetés átláthatatlan, a kimutatások módszertana megbízhatatlan. A számok fontosak, legalább látványosnak, mihez mérhetjük magunkat. Az eljárások közül a felülről lebontott költségvetési tervezés lehet előnyös. Az intézményi vonatkozások közül a független előrejelzés szerepe fontos. Így például az ÁSZ előzetes hitelesítő szerepe, illetve a nyilvánosság sokat segíthet.

■ *Csillag István* (az Eximbank Zrt. igazgatóságának elnöke, Magyarország) bevezetőként két kérdést tett fel. Egyrészt lehet-e paradigmát váltani válság nélkül. Másrészt lehet-e a költségvetési felelőséget intézmények bevezetésével erősíteni.

Mások kárán kellene tanulnunk. Meg kellene vizsgálni, mi az, ami ma normális és elfogadott, és ehhez képest hogyan lehet újat bevezetni annak érdekében, hogy ami eddig helytelen volt, ne ismétlődjön meg a jövőben. Ma parttalanul, ellenőrzés nélkül lehet az adófizetők pénzét költeni, határt csak a fizetési mérleg korlátja szab. Magyarország nem tud zárt körben maradni, a nemzetközi tőkepiacokra figyelemmel kell a fiskális és monetáris politikát folytatni. Az ikerdeficit kényszerítheti ki a váltásokat, nemcsak kiigazítani kell, hanem belső korlátokat kikényszeríteni. A belső korlát érdekében szükséges egy belső szabály bevezetése, kérdéses, miként adható el belföldön és mi ennek a legfontosabb eleme.

Csillag István öt dolgot venne át a nemzetközi tapasztalatokból. A ciklikusan igazított hiánynak egyensúlyban kellene lennie. Másrészt a demográfia kielezi a költségvetési problémákat, a tb átalakítása az évenkénti hiánytúlélést is megakadályozhatja. Az államadósság-

nak a dán vagy az Egyesült Királyság típusú csökkentését kellene kikötni, a deficitet az újraelosztással együtt csökkenteni. A nemzetközi verseny következtében az újraelosztás mértékét újra kell gondolni. A nyilvánosság ereje gyenge a politikai ígéretek következményeit illetően. Növelendő az adatok statisztikai megalapozottsága. Ne hivatalos előrejelzésre épüljön a költségvetés, hanem szakmai intézményekére. A korábban általa is javasolt – 18 hónapos, egyszeri időszakra szóló megbízatással felállítandó – Fiskális Tanács nem helyettesíti a belső korlátot, magatartási kontrollt. Azzal nem értett egyet, hogy az ÁSZ vagy a jegybank e tanácsba tagokat delegáljon.

■ Hozzászólásában *Nyikos László* (az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének tudományos tanácsadója, Magyarország) megjegyezte, hogy mintha szkepszist érzett volna Veres János előadásában a törvényi fontosságot illetően. Az alkotmány nem foglalkozik közpénzügyekkel, azzal, hogy hogyan használjuk fel az adófizetők pénzét. Jelenleg ezzel kapcsolatban három hatályos jogszabály létezik. Az első jogszabály az államháztartásról szóló törvény, amely lassan áttekinthetetlené vált. Két javítás szükséges e törvényben, egyrészt idősorok bemutatását kellene előírni, másrészt a költségvetési elveket, például a részletesség elvét definiálni. A második jogszabály az állami számvitelről szóló kormányrendelet, amely jogszabály 1897–1950 között még törvény volt. A számviteli előírásokban szükség lenne a nemzetközi sztenderdek átvételére. A harmadik jogszabály az ÁSZ-ról szóló törvény, amiben annyi szerepel, hogy az ÁSZ véleményt mond a költségvetésről.

■ *Mészáros Tamás* (a Budapesti Corvinus Egyetem rektora, az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt. igazgatóságának elnöke, Magyarország) azt emelte ki, hogy ha a politikusknak konszenzust javasolunk, akkor a szakmának is konszenzust kellene elérni. Ellenkező esetben a döntéshozó kedvére válogathat a szakemberek között, annak megfelelően, hogy

éppen ki mit mond. A nemzetközi intézmények, külső hitelminősítők objektívek próbálnak lenni, az utóbbiak azért, mert vissza szeretnék kapni a nyújtott hitelt.

■ *Szapáry György* (a Magyar Nemzeti Bank elnökhelyettese, Magyarország) *Rogoff* mondatát idézte, amely szerint minden briliáns ötlet három stádiumon megy keresztül. Először neveltségesnek, majd megvalósíthatónak, végül evidensnek tűnik. 80 éve a jegybanki függetlenség gondolata még az első stádiumban volt, ma a Költségvetési Tanács ötlete eljutott a második stádiumba. Nem az az érdekes, hogy ki kerül be, hanem az, hogy milyenek a jogosítványai. Ilyen lehetne például annak megítélése: a konvergenciapálya elérhető-e, a bevételi és kiadási előirányzatok reálisak-e, és ha nem, akkor a tanács visszaküldheti az országgyűlésnek.

■ *Kopits György* megjegyezte: az a fontos, mi lenne a tanács szerepe. Az irodalomban többször döntéshozóként volt javasolva, de ez – megítélése – halva született ötlet. A fiskális politikai döntéshozatalt nem lehet úgy kiszervezni, mint a monetáris politikát a jegybanknak, azaz a Monetáris Tanácsnak egy világos megbízó-ügynök viszony révén. Egyedül Nigériában terveznek létrehozni egy döntéshozó Fiskális Tanácsot, de ott ennek sajátos oka van (föderális fiskális rendszer, ahol a regionális államok nagy fokú szuverenitással rendelkeznek, ennél fogva a tanácsban is szükséges minden állam képviselése). Magyarországon célravezetőbb lenne esetleg az ÁSZ szerepét megerősíteni, mintsem egy tanácsnak nevezett új intézményt alapítani.

■ *Járai Zsigmond* (a Magyar Nemzeti Bank elnöke, Magyarország) zárszavában elmondta: a konferencia célja közgazdászok és döntéshozók összehozása volt annak érdekében, hogy eszmecsere alakuljon ki arról, van-e értelme egy szabályalapú költségvetési keretrendszer bevezetésének, és ha igen, hogyan? Ez csak egy lépés a százból a költségvetési fegyelem irányába. Összefoglalva az elhangzottakat, konszenzust

látott abban, hogy kiegyensúlyozott vagy többletben levő egyenleg kell, a 3 százalékos deficit elérése nem elég. A maastrichti kritérium teljesítése nem elég, az SGP-t kell teljesíteni. Ahogy Mario Marcel előadásából megtudtuk, a kamatmegtakarításból lehetne a szociális támogatásokat növelni, nem pedig adósságból. A fiskális alkoholizmusról azonban nehéz leszokni. Kérdés, hogy pénzügyi válság kell-e a kikényszerítéséhez. Másutt a tapasztalatok szerint válság kellett. Valószínűleg egyetértés lehet abban is, hogy a költségvetés helyzete kritikus és a választás után már látszik, hogy a király meztelen. Az előadók közül 10:1 arányban a szabályok fontossága kapott hangsúlyt, Veres János inkább az elhatározás szerepét emelte ki, bár a szabályokat sem kérdőjelezte meg. Sokan említették az alacsonyabb újraelosztási szintet. Csillag István a valóságos lépések fontosságát hangsúlyozta, hogy az egész ne lufi legyen. A Fiskális Tanács ügyében a többség valamit akarna, de nincsen összhang, hogy mi legyen. Valószínűleg a független ellenőrzés a lényeg és nem a tanács létrehozása. A korrupciót, az átláthatóság hiányát nem vitattuk meg, csak Csaba László említette. Közelebb kerültünk azonban a költségvetési fegyelem megvitatásához. Van szakmai konszenzus a hiányról? A politikus nincsen meggyőződve, hogy a hiány rossz. A közvéleményt kellene meggyőzni, hogy a nemzetközi tapasztalatok szerint a deficit rosszat tesz az országoknak.

...ÉS A FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK, TANULSÁGOK

1 Egyetértés körvonalazódott abban, hogy bár az egyes országok állami berendezkedése, adottságai gazdasági keretrendszerei között lényegi eltérések vannak, a politikusok, a kormányok a választások előtt sokat ígérnek és a megnyert választások után ígéreteiket többnyire teljesítik, figyelmen kívül hagyva a prog-

nózisokat, a gazdaság teljesítőképességét. Ezért a nagy katasztrófák (válságok) elkerülése érdekében

- meg kell(ene) változtatni a politikusok hozzáállását a fiskális ügyekhez, továbbá
- meg kell(ene) győzni a lakosságot a különböző kiigazító lépések lényegéről és hatásairól, valamint
- szükséges lenne garanciákat (keretszabályokat) alkotni az elhatározások megvalósításához.

A fiskális fegyelem megeremtésére Chilében 2000-ben szigorú – a választási rendszert és a végrehajtó hatalom befolyását, elszámoltathatóságát is érintő – intézkedéseket tettek. A lépésekkel 1 százalékos strukturális növekedést lehetett elérni, nőtt a GDP, a politikusok, a társadalom kézzel foghatónak érezték a szigorú fiskális keret hasznát, előnyeit.

2 A költségvetési keretek fellazulása – Kopits György szemléletes szóhasználatában – fiskális alkoholizmushoz vezet. (Elvonókúrák és elgyengülő osztogatások.) Az effajta fegyelmezetlenség lehetőségétől és jelenségétől egyetlen ország költségvetési és politikai rendszere sem mentes. Az országtapasztalatok alapján természetesen nagy a kísértés, de tudvalevő, hogy a politikai konfliktusok középpontjában mindig a költségvetés áll.

3 A fiskális fegyelmet megerősítő lépéseket – az eddigi nemzetközi tapasztalatok alapján – a válságok kényszerítették ki, azonban figyelemmel ennek hatásaira (következményeire), jó lenne ezt elkerülni, időben cselekedni. Ezért igaz általánosan az, hogy a politikai pártoknak konszenzusra kellene jutni a fő kérdésekben (nálunk például a kétharmados törvények jövőjét illetően, feladva az eddigi, jórészt az akadályozásban kimerülő taktikai eszköztárt) és meg kellenni állapotodni racionális és nem politikai megfontolások alapján a javulást célzó teendőkből.

4 A költségvetési folyamat hatékony működését felelősségi keretrendszer megalkotásával lehet segíteni, amellyel kapcsolatban sokszor elhangzik, hogy átrendezi a felelősségi viszonyokat, visszafogja a beruházási kedvet stb. Az előadást tartó chilei és svéd szakértők bemutatták, hogy ez az állítás önmagában nem igaz, mert bizonyos korlátok (költségvetési keretrendszer) működtetése révén

- gyorsul (legalábbis beindul) a növekedés,
- alacsony szinten van az infláció,
- nő a befektetői bizalom.

A svéd gyakorlat megmutatta, hogy a korlátok kialakításában erős kéz, betartásához pedig erős kontroll kell. A kiadási korlátokat 27 tételre állapították meg, amelyeket szigorúan betartottak, ennek eredményeként nőtt a foglalkoztatottság (77,5 százalékra), csökkent az államadósság (50,5 százalék), összességében a strukturális reformokkal 2,5–2,6 százalékos többletet értek el. A politikusok (is) megértették, hogy a fenntartható növekedés feltétele a fenntartható (többletes) költségvetés.

5 A cél érdekében a maastrichti kritériumok teljesítése kevés, a költségvetés (gazdálkodás) teljes rendbetételéhez kiegyensúlyozott, többlettel rendelkező költségvetésre van szükség, továbbá a költségvetési egyenleget gazdasági ciklusokra kell tervezni. Egyszóval strukturális többlet kell.

A strukturális többlet – mint a chilei példa mutatja – fordítható a költségvetés kockázataira, illetve a felhalmozott súlyos szociális feszültségek kezelésére. (Chilében 2000 óta megkétszerezhetővé váltak a szociális kiadások anélkül, hogy e lépés veszélyt jelentett volna a gazdaság fejlődésére, a haladásra.) A fiskális fegyelem helyreállítása kedvező ciklust hozott létre.

6 Az újraelosztás mechanizmusainak radikális újragondolása szükséges, a kiadásokat a gaz-

daság teljesítőképességéhez indokolt szabni, valószínű kiadáscsökkentés kell, a reformok elkerülhetetlenek (beleértve az adóemeléseket is).

7 Természetesen nincs egységesen érvényes ajánlat a bajok kezelésére, de a megoldáshoz határozottan kell hozzáfogni, nincs helye halogatásnak. Minden ország maga dönt, de ahol már túl vannak ezen, ott a tények bizonyítják a szigor hasznát. A fiskális keretrendszer összetett rendszer, a fogalomkörébe tartozó eszközöket (szabályok, számok, más előírások) – ebben teljes egyetértés alakult ki – törvényben kell rögzíteni. A szükséges lépések:

- erős kormányzati elhatározás a folyamatok irányának megváltoztatására (s ehhez kellő támogatottság megteremtése),
- a felpuhult költségvetési mechanizmus, a költségvetési hierarchia (és hatáskörök) felülvizsgálata,
- az államháztartást érintő kérdések tárgyalását rendező parlamenti házszabály korszerűsítése, a tárgyalási folyamat szakaszolása,
- a döntésért viselt felelősség kérdéseinek rendezése,
- összesített fiskális mutatók, középtávú kiadási korlátok (munkanélküli-ellátás, táppénz, nyugdíj stb.) meghatározása egy gazdasági ciklusra, a mainál feszesebb eljárások kidolgozása (tervezésre, koherencia-vizsgálatokra),
- a kontrollmechanizmusok (Állami Számvevőszék, civil szervezetek, nyilvánosság) erősítése, a szükséges felülvizsgálatok feltételeinek garantálása, az ellenőrzési módszerek, eljárások korszerűsítése,
- szoros monitoringrendszer kiépítése, a korrupció visszaszorítása,
- szabályokkal terelni a politikai vitát, tervezési irányokat,
- a politikusok, a közvélemény meggyőzése, ebben a sajtó megfelelő szerepvállalása.

8 A költségvetési (vagy fiskális) tanács szerepe a tanácskozás során több oldalról merült fel: Veres János az Országgyűlés és az Ál-

lami Számvevőszék jogkörének szűkítését látta működésében; mások (Csaba László és Kopits György) nem tekintették a parlamenti demokrácia sérelmének a tanács tevékenységét, Varga Mihály pedig az amerikai kongresszus mellett funkcionáló költségvetési irodát hozta fel követendő példának. Mindannyian egyetértettek azonban abban, hogy a kérdés súlya miatt a költségvetés kontrolljának ismételt átgondolása szükséges, ami az Állami

Számvevőszék szerepkörének további erősítéséhez vagy bármilyen más formájú ellenőrzés, felülvizsgálat feltételeinek megteremtéséhez vezethet.

S végül, mottóul Cicero mondása, amit Kopits idézett:

„A költségvetés legyen kiegyensúlyozott, a kincstár feltöltve, az államadósság csökkenjen.”

P. Kiss Gábor – Kékesi László

Teljesítményinformációk alkalmazása a költségvetésben és az irányítás folyamatában

Egy OECD-konferencia¹ tanulságai

A költségvetés a kormányok egyik legfontosabb gazdaságpolitikai dokumentuma, amelyben a politikai célok összeegyeztetése és végrehajtása konkrét értelemben, a konkrét cselekvések és a konkrét költségvetési keretek nyelvén is megtörténik. Az átláthatóság – vagyis nyitottság a gazdasági és politikai szándékok, azok megfogalmazása, végrehajtása terén – a jó kormányzás kulcseleme. Az OECD-tagországok a költségvetési transzparencia vonatkozásában élen járnak, keresik azokat az egyeztetési formákat, amelyek segítségével a társadalom és a gazdaság szereplőinek mind szélesebb körét képesek megnyerni a költségvetési céloknak. Mindazonáltal a kulcs továbbra is a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megállapodása, illetve ennek körülményei és valós tartalma. Az OECD a költségvetési rendszerek fejlődésének nyomon követésére minden évben kiválaszt egy-két témakört, amelyet körkérdésekre adott válaszok alapján részletesen is megvizsgál.

Az állampolgárok világszerte egyre nagyobb igényt támasztanak a kormányokkal szemben, átláthatóbb pénzköltést, döntéshozatalt, több és jobb minőségű szolgáltatást igényelnek az adófizetés ellenében, szeretnék, ha számukra is kézzel foghatóvá válna a közszektor teljesítménye.

Ahhoz, hogy e témában vizsgálandó lehessen, fel kell tenni a kérdést: mit értünk a közszektor teljesítményén és hogyan mérhető?

A közszektor reformjának lényeges része mindenütt a világon a teljesítményinformációk integrálása a költségvetési tervezés és végrehajtás, az intézményi működtetés folyamatába. 2004-ben az OECD Közigazgatási és Területfejlesztési Igazgatóságának Közigazgatási Bizottsága napirendre tűzte a témát a Teljesítmény és Eredmények címet viselő munkacsoport keretében. Az első, a témát megvitató találkozó – 2004. áprilisban – sok vitás kérdés merült fel. Megállapították, hogy ilyen információk alkalmazása költséges és évekig tartó alapvető változásokat igényel, vagyis leginkább a költségvetési tervezés és eljárás szélesebb reformjának keretében valósítható meg. Sok ország kétségesnek tartotta, hogy a teljesítményinformációkat sikeresen integrálni lehet az irányítási és költségvetési rendszerükbe.

A konferencia vitatémája szorosan kapcsolódik az itthoni államreformmunkák beindulásához, illetve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Pénzügyminisztérium kompetenciáit illetően a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás modernizálásához.

Az ÁSZ – stratégiai céljának megfelelően – egyre több területen teljesítmény-ellenőrzést alkalmaz, ami feltételezi a közpénzek elköltésének eredményességi, hatékonysági mérését. E munkát jelentősen segítené, ha minél nagyobb mértékben beépülnének a teljesítmény-

információk a költségvetési tervezés, a döntéshozatal, a végrehajtás és a beszámolás folyamatába. Nem véletlen, hogy számos országban éppen a számvevőszékek kezdeményezése alapján halad előre a teljesítménymutatók alkalmazása, tökéletesítése.

A Pénzügyminisztérium a jogi kereteken belül a nemzetközi gyakorlatot, elvárásokat, illetve az ellenőrzések tapasztalatait és ajánlásait figyelembe véve munkálkodik a költségvetés intézményrendszerének és eljárásainak átalakításán annak érdekében, hogy maradéktalanul biztosítsa az átláthatóságot, a hitelességet, a megbízható elszámolást a közpénzekkel.

Az OECD-konferencia célja az volt, hogy a tagországok tapasztalatainak bemutatásával áttekinthetők a teljesítménymutatók alkalmazásának helyzetét, azt, hogyan használják az egyes országok a teljesítményinformációkat a költségvetési és irányítási folyamatokban; ez hogyan hat vissza a költségvetési, irányítási és politikai döntéshozatalra, magára a kormányzati teljesítményre.

A mutatók használata feltételezi egy új, teljesítményalapú költségvetés kialakítását (performance budgeting)², amely nem az inputokra, hanem az outputokra (kibocsátás, szolgáltatás, érték), illetve outcomesra (eredmény) helyezi a súlyt.

A mutatók alkalmazását sok esetben teljesítményalapú megállapodások alapozzák meg, ahol elsődleges az elérendő célok meghatározása a végrehajtásban felelős miniszterek, intézmények vezetői számára. Ehhez a kormányzati szolgáltatásokat eredményorientáltabb módon szükséges újradefiniálni, a költségvetési igényeket teljesítmény- és programköltség-információkkal kell alátámasztani. Egyúttal a közszektor e modernizációs folyamatának fontos része a legtöbb országban az eredmény szemléletű elszámolásra (accrual accounting) való áttérés is.³

A konferencia konkrét témái:

■ Az egyes országok költségvetési teljesítményrendszerének leírása, a tapasztalatok meg-

vitatása, a teljesítményinformációk használatának fejlődése a költségvetésben és gazdaságirányítás folyamatában.

■ A teljesítménymérés és az eredmények kiértékelése: az információk típusai, információfejlesztés lehetőségei, problémái, buktatói, az output- és az outcomes-mutatók tökéletesítésének irányai.

■ A teljesítményinformációk integrálása a költségvetés és irányítás teljes folyamatába, összekötése a költségvetési döntésekkel.

■ A főbb tanulságok best practice-ként (legjobb gyakorlat) történő terjesztése.

Az OECD titkársága 2005-ben kérdőíves felmérést⁴ végzett tagországi körében arról, hogy a költségvetés folyamatában milyen teljesítménymutatókat alkalmaznak. A konferencián beszámoltak a felmérés eredményeiről is, amelyben – többek között – a következő kérdéseket tették fel.

■ Mióta foglalkoznak az országok teljesítményméréssel, -mutatókkal az államháztartás területén?

■ Mikortól kívánják alkalmazni a teljesítményalapú költségvetést vagy végrehajtást, illetve elszámolást? (Magyarország nem adott határozott választ.)

■ Mikor volt az első kezdeményezés arra, hogy az outputot mérték? Mely intézmények feladata ez?

A beszámoló és a felmérés alapján összegezhető, hogy az országok többsége alkalmaz teljesítménymérést, használ teljesítménymutatókat a költségvetési folyamatban. Ezek azonban az egyes országokban teljesen eltérő módon alakulnak ki, eltérő súlyúak, többnyire kiegészítő információk, valójában nem épülnek be szervesen a költségvetési tervezési, döntési, végrehajtási és ellenőrzési folyamatokba.

Ami Magyarországot illeti, a felmérésre adott válaszok szerint nálunk az alapfokú oktatás és a börtönök finanszírozásához kapcsolódnak output-, illetve outcome-információk, -mutatók,

-mérések. Közvetlen teljesítményalapú költségvetést a felsőoktatási programoknál, magas minőségű outputmérést pedig az egészségügy, az oktatás és az adóhatóság költségvetésében alkalmaznak.

Az egyes OECD-országok tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az országok többsége nagyon általánosan fogalmazott, a gyakorlati bevezetés folyamatát röviden tárgyalta.

Szemelvények a dán esettanulmány⁵ hasznosítható elemeiből az output-, illetve outcomes-célok meghatározására vonatkozóan.

- *A Dán Versenyhivatal számára azt a célt tűzték ki, hogy az ügynökségek termelékenysége a szolgáltatások lebonyolításában 2 százalékkal emelkedjen az előző évhez képest.*
- *A Dán Orvosi Kamara számára előírták, hogy az új összetevőjű gyógyszerek és oltóanyagok engedélyezési eljárási ideje az esetek 95 százalékában 210 nap legyen.*
- *A Dán Statisztikai Hivatalnak el kell érnie, hogy a statisztikai szolgáltatással való megelégedettség egy 1–5-ig terjedő skálán nézve 4,3 legyen.*

A konferencián elhangzott országvélemények szerint a korábbi erőfeszítések a kormány által kibocsátott termékek és szolgáltatások értékére vonatkoztak (output), amihez nagyon nehéz volt teljesítményinformációkat rendelni. Most egyre inkább a hangsúly az output adta eredményekre, annak hasznára helyeződik át (outcomes), ehhez már jobban illeszthetők a teljesítménymutatók. Az eddigi tapasztalatokból a következő tanulságokat vonták le:

- hasznos, ha a teljesítményinformációkat a közszektor szélesebb reformjához kapcsolják;
- a legfontosabb célokat és feladatokat rendszeresen kell definiálni, fontos, hogy kevés számú cél, illetve program legyen. (Minden országnak szűkítenie kellett az eredetileg elhatározott cél- és mutatórendszert, annak kezelhetlensége miatt.);

- kerülni kell a teljesítményinformációk mechanikus alkalmazását.

Összefoglalva, a beszámolókból az rajzolódik ki, hogy az OECD-országok többsége támaszkodik teljesítményinformációkra, bár azokat eltérő módon használják, különböző formákban jelennek meg a kormányzati tevékenységben:

- a középtávú költségvetési irányszámok és egyenlegmutatók általában eredmény-szemléletben készülnek;
- a középtávú költségvetési kereteket programok töltik ki, azaz a társadalmi-gazdasági célok, az érdeklükben végzendő tevékenységek és az eredmények megjelennek a költségvetésben;
- a költségvetés végrehajtásában a hierarchikus szintek között az elvárásokat, az eredményeket megállapodások keretében határozzák meg, így minden szinten javul a számon kérhetőség;
- a kormányzati tevékenység monitorozása különböző szakmai jelentések és számszerűsített – ésszerű számban meghatározott – mutatók alapján történik;
- a mérhető produktumok mellett egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy ezek hatását, hasznosságát, a társadalmi-gazdasági célok teljesítéséhez való hozzájárulását mérijék, az össztársadalmi, gazdasági hatásokat elemezzék.
- a pénzügyi beszámoló komplex számadást foglal magában a vagyoni, jövedelmi és pénzügyi helyzetről.

Az OECD-tanácskozás magyar szempontból különösen hasznosnak bizonyult abból a szempontból, hogy az államháztartás, a költségvetés készítése, végrehajtása, beszámolója intézményeinek és folyamatainak reformjához, a felkészüléshez számos megoldást, tapasztalatot kínált. Az elvi és praktikus kérdések, felvetések a következők:

- a költségvetés minden fázisában érvényesülnie kell az átláthatóságnak, a nyilvánosságának, a kiszámíthatóságnak, elszámoltat-

hatóságnak, amelyhez segítség a teljesítményinformációk rendszere;

- több országban megfigyelhető, hogy a jelentős költségvetés-politikai intézkedéseket nemzeti konszenzus alapján hozzák meg s hajtják végre;
- a teljesítményinformációs rendszer alapján erősödött a minisztériumok önállósága a tekintetben, hogy a saját költségvetési lehetőségeiken belül – összhangban a nemzeti prioritásokkal – meghatározzák az elsőbbséget élvező szakmai területeket;
- számos országban a programok megvalósulását két vagy több évente külön bizottság vizsgálja felül;
- a teljesítményalapú költségvetés és a hatékonyságjavulás összefüggését igazolja például a holland költségvetés esete: felgyorsult az éves költségvetés parlamenti jelentésének elkészítési ideje (szeptember helyett májusban nyújtják be);
- átláthatóbbá vált a költségvetés struktúrája, például a rövid és lényegre törő a

szakmapolitikai indoklás (60 oldal helyett 15 oldal) révén.

További kihívásként fogalmazódtak meg:

- Ausztrália elsősorban a beszámolásnál használja az indikátorokat. A rendszer gyengesége, hogy a teljesítménymutatók költségvetési eljárásban való integrálása számos problémával jár, s nincs megfelelő kapcsolat a teljesítményindikátorok és a költségvetési döntéshozás között;
- a legnagyobb veszély az, hogy a mutatók alkalmazása mechanikussá válik;
- fontos az adatok megbízhatósága, illetve a döntéshozatalban a kormányzat központi és a helyi szintjeinek integrálása, a döntéshozói, illetve a végrehajtói kompetenciák elkülönülése.

Az OECD e témában olyan összefoglaló jelentést készít, ami egyfajta útmutatóul is szolgál majd az egyes országok számára a teljesítményinformációk, -mutatók kidolgozása, alkalmazása, értékelése, korszerűsítése stb. terén.

Hamza Lászlóné–Bécsy Etelka

JEGYZETEK

¹ OECD Közigazgatási és Területfejlesztési Igazgatóság Közigazgatási Bizottsága, Párizs, 2006. május 2–3.

² A teljesítményalapú költségvetést a programalapú költségvetés szinonimájaként használják.

³ A tagországok jelentős számában már bevezették az eredményszemléletű könyvvizetést s részben az eredményszemléletű költségvetési rendszert is, éspe dig a legváltozatosabb formákban. Néhány ország teljes mértékben eredményszemléletűvé alakította számviteli és költségvetési rendszerét, mások csak a beszámolási rendszerben alkalmazzák az eredmény-

szemléletű elszámolást, s megint mások a pénzforgalmi rendszert megőrizve érvényesítenek bizonyos eredményszemléletű elemeket, illetve hasznosítanak eredményszemléletű háttér-információkat, mint például nálunk is.

⁴ Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire (by Teresa Curristine), *OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No. 2. OECD, 2005*

⁵ Experiences of Utilising Performance Information in Budgeting and Management Processes, Draft Case Study - Denmark, *OECD, Paris, 2–3 May 2006*

A 44. Közgazdász-vándorgyűlés¹ gazdaságpolitikai üzenetei

Tájékoztató a kormány számára

(Dokumentum)

A vándorgyűlésen csaknem száz előadás és hozzászólás hangzott el a legkülönbözőbb témákban. A résztvevők nem vitattak meg valamiféle záró nyilatkozatot, illetve a szervezők nem törekedtek arra, hogy az előadott gondolatok körül egységes álláspont alakuljon ki. A következő vélemények, javaslatok és ajánlások ezért szükségképpen vázlatosak.

1 A 2006 derekán elkezdett kiigazítás szükségességével a vándorgyűlés résztvevői egyetértettek, sőt *elkerülhetetlennek tartották a határozott egyensúlyjavító intézkedéseket*. Megítélésük szerint a konvergenciaprogramban szereplő lépések várhatóan a helyes irányban befolyásolják a magyar gazdaság fejlődését. Kételyek hangzottak el viszont azt illetően, hogy ezek az intézkedések elégségesek lesznek-e ahhoz, hogy a fenntartható egyensúly pályájára vezéreljék a magyar gazdaságot.

2 Többségi véleménynek tekinthető, hogy a foglalkoztatás és a megtakarítás adóterheinek növelése ellentétes a meghirdetett gazdaságpolitikai célokkal és a felzárkózás stratégiájával. *A fogyasztásra kellett volna helyezni a nagyobb adóterheket*, és végre következetesen neki kellett volna látni az adóbázis szélesítésének. Az adott struktúrában végrehajtott adóemlések viszont – valószínű kedvező rövid és középtávú egyensúlyi hatásai mellett is – lefelé térítik el a

magyar gazdaságot az európai felzárkózást lehetővé tévő pályájáról.

3 A kormány által 2006 nyarán elkészített három *stratégiai dokumentum*: a kormányprogram, a II. Nemzeti Fejlesztési Terv, valamint a konvergenciaprogram *közötti koherencia gyenge*, nehezen felismerhető.

4 A két utóbbi terv szakszerűsége is megkérdőjelezhető: a szakma sem ismeri azokat a *hatáselemzéseket*, amelyek nélkül ilyen dokumentumok nem készíthetők, de legalábbis nem fogadhatók el.

5 A programok kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős közigazgatásban a korábbinál is inkább *háttérbe szorult a szakmai elem*, és előretörték a politikai szereplők. Ez szintén megkérdőjelezi a programok szakszerűségét, csökkenti a közvéleményben a hitelességüket.

6 A kormány egyik legfontosabb feladata éppen a *hitelességhez* kapcsolódik: a hitelessége kül- és belföldön egyaránt megkopott. A kormány egyes tagjai (nem a vándorgyűlésen résztvevők) úgy nyilatkoznak a hitelesség viszszerzésének igényéről, mintha az elvesztésükben nem játszottak volna főszerepet.

7 A szakszerű, a *közgazdasági racionalitás-
ra építő cselekvés* társadalmi elfogadásának esélyei nem jók, mert a politikai döntéshozók elhittették a lakosság és a kisvállalkozók széles csoportjaival, hogy minden juttatás, elvonás, adó

csak a kormány jóindulatán, akaratán múlik. Ennek következtében a politika, az állami vezetés hiteltelenné vált.

8 A magyar gazdaság jelenlegi fejlettségi szakaszában nem időszerű az állam elsorvasztása: a bel- és külgazdasági, társadalompolitikai feladatok éppen az állam, illetve az őt működtető *apparátus megerősítését*, színvonalának emelését igénylik. Különösen mélyreható reformmunkálatok közepette indokolatlan, sőt elfogadhatatlan a közigazgatási apparátus elbizonytalanítása – hiszen ennek tagjaira hárul a végrehajtás.

9 Az intézményrendszer fejlesztésének csak az egyik lehetséges útját kínálják az angolszász országok tapasztalatai. A versenyképesség és az életminőség terén egyaránt hasonlóképpen sikeres skandináv (és egyéb európai) államok közigazgatása jóval kevésbé alkalmaz *az üzleti életből átvett megoldásokat*. Vagyis ez utóbbiak nem állíthatók be úgy, mintha a működés korszerűsítésének egyetlen lehetséges útját alkotnák. Ez a megközelítés aggályokat vet fel a működés demokratikus voltával kapcsolatban is.

10 A költségvetési szféra hatékonyságának vizsgálata, a teljesítmények minősítése más szemléletet követel, mint a versenyszférában, mert annak mindenkor figyelembe kell venni a társadalmi kohézió megtartása, erősítése érdekszerét.

11 A nemzetközi összehasonlítások számos adatsor alapján mutatják azt, hogy az EU új tagországait, sőt a 2007-ben csatlakozó további két államot is figyelembe véve valóban relatív magyar leszakadásról beszélhetünk a 2000-es évek eleje óta: *a térség országai közül Magyarországon a leghalványabb a felzárkózási folyamat*. Sőt különféle számítások azt is mutatják, hogy a potenciális GDP növekedési pályája ugyancsak itt a legplasztikusabb a régióban, és a kormányzat által a 2009 utáni időszakra várt kibontakozás sem hoz látványos növekedésgyorsulást az adott gazdaságpolitikai környezetben.

12 Az *euró* bevezetésének időpontjával kapcsolatos bizonytalanság országkockázati ténye-

zőket tartósít. Kérdésessé teszi az EU balkáni kibővüléséből Magyarország számára adódó lehetőségek teljes körű kihasználását.

13 A *foglalkoztatás növelése* – helyesen – a II. Nemzeti Fejlesztési Terv egyik fő célkitűzése. Ennek fő eszköze azonban nem maga a foglalkoztatáspolitikai, hanem az *oktatás*, valamint a *gyermektámogatási rendszer*. A közkeletű hiedelemmel ellentétben a jelenlegi bérszínvonalon nincsen szakmunkáshiány a magyar gazdaságban. A piac sokkal jobban honorálja az általános-, mint a szakismereteket.

14 A konvergenciaprogram ellene hat a foglalkoztatásnak, mert – helytelenül – az *élőmunka terheit* növeli.

15 A gazdasági fejlődés külgazdasági orientációját erősíteni kell, de foglalkozni kell az EU-tagállamokon kívüli térségekkel is. Mivel ezek egy része kockázatosabb piac, nagy szükség van *a kivitel támogató intézményekre*. Nem helyes, hogy ezek (az EXIMBANK és az Export hitel-biztosító) a Magyar Fejlesztési Bank alárendeltségében működnek, mert ez utóbbi a saját nyereségének a maximalizálására törekszik, míg az előbbieket a kivitel növelését kívánják elősegíteni. Megfelelőbb árfolyam esetén 10–20 milliárd dollárral is több lehetne az exportunk.

16 A magyar lakosság *vállalkozási készsége* messze elmarad a vezető országokban tapasztalttól. Ott például az egyetemisták a vállalkozók fontos rétegét alkotják. Szükség van a vállalkozói ismeretek oktatásának kiterjesztésére.

17 Az államháztartás-finanszírozási gondok csak következményei annak, hogy *az állam a legutóbbi időszakig képtelen volt proaktív cselekvésre*, magatartása jó esetben is csak reaktív, az EU vagy a különböző társadalmi érdekhordozók (vállalkozók, nyugdíjasok, egyetemi tanárok, orvosok stb.) igényei sodorják.

18 Egyetértés volt abban, hogy igazságosabb közteherviselésre van szükség. Ez azonban nemcsak új/módosult kulcsokat (új elnevezésű teherfajtákat) kíván a gyakorlatban, hanem *a bonyolult, túladminisztrált adózási rend-*

szerep átláthatóvá tételét, valamint az elvonási struktúra egészének megtisztítását a „kiváltságoktól”, az adó „elfolyását” lehetővé tevő költségelszámolási szabályok felülvizsgálatát követeli. Szükség van a végrehajtó szervek technikai és informatikai frissítésére, erősítésére is.

19 Az állam gazdasági szerepét – legyen az a szabályozó, tulajdonosi vagy akár szervező funkció – szervezeti struktúrák, intézmények testesítik meg, amelyeket nem lehet kis- és közepes vállalatok „sefteléses” technikáival vezetni.

20 A nyugdíjrendszer a jelen formájában nem tartható fenn, szükség van a nyugdíjkorhatár emelésére. E cél eléréséhez munkahelyteremtésre van szükség; nem maradhat fenn az a kettősség, hogy az embereket a nyugdíjba vonulásra készítik, miközben nyilvánvaló, inkább további foglalkoztatásukra van szükség. Az egészségügy problémái igen mélyen összefüggnek a nyugdíjrendszer ellentmondásaival.

21 Korántsem biztos, hogy a több biztosítós modell valóságos versenyt fog magával hozni az egészségügyben, miközben a verseny ezeken a piacokon sem önmagáért való cél, hanem eszköz.

22 2006. augusztus végén már a magyar napisajtó is részletesebben foglalkozni kezdett az autópálya-építések költségében megfigyelhető furcsa ingadozások okaival, és a vitájában ugyancsak szóba került az, hogy a költségvetés valóban következetes rendbetétele szükségessé teszi a pártfinanszírozás rendszerének alapos átalakítását és ténylegesen átláthatóvá tételét is. Széles körű társadalmi kampányt kellene indítani a korrupció visszaszorítására, melynek eredményeként százmilliárdok válhatnának megtakaríthatóvá.

23 A gazdaság és a társadalom informatizálása a felzárkózás egyik alapkövetelménye. Ehhez viszont olyan nagy volumenű infrastrukturális

beruházásokra van szükség, amilyenre még nyugat-európai óriásvállalatok sem képesek – itt tehát nélkülözhetetlen az állam szerepvállalása.

24 A fejlesztéspolitikában újra kell gondolni a régiók számát és szerepét. A regionális tudományok szerint Magyarországon öt természetes régió van. A regionalizmus gondolata továbbra sem jelenik meg kellő eréllyel a gazdaságpolitikában és a fejlesztési tervekben.

25 A hazai cégek innovációs készsége köztudomásúlag gyenge. Nemzetközi összehasonlításban különösen kevés az innováció a kis-, középvállalati szférában, ahol ez a belföldi piac elvesztésének a veszélyét is reálissá teszi. Emellett a vállalati innovációk támogatására szolgáló alapokból (például a Jedlik Ányos pályázat keretében) zenei, színháztörténeti, vagy mint 2006-ban Joyce irodalmi munkásságával kapcsolatos kutatásokat finanszíroznak.

26 A konvergenciaprogram megvalósításához, a modernizációs pályára való kerüléshez nem elég az adóemelés, a kiadáscsökkentés, az üzemgazdasági keretekben maradó szerkezeti átalakítás. A társadalmi kiadások, a szociális transzferek olyan mértékű megváltoztatása szükséges, amelyek elképzelhetetlenek az alkotmányos alapjogok újragondolása (nyugdíj, egészségügy, oktatás s más, állam vállalta feladatok), új társadalmi-politikai kompromisszumok tető alá hozása (területi igazgatás, önkormányzatiság, az állami szerep újrafogalmazása, az állam újjáépítése) nélkül. A közmegegyezés hiánya akadályozza meg ma a stabil és hosszabb távon érvényesülő programok megalkotását. A közmegegyezés kialakításához széles körű szakmai és társadalmi partnerségre van szükség, vagyis a reformokat nem szabad lopakodó törvénykezéssel megvalósítani.

JEGYZET

¹ Nyíregyháza, 2006. augusztus 31–szeptember 2. A vándorgyűlésen kb. 350 közgazdász vett részt. Az előadók között nagy számban szerepeltek a kormányzatban dolgozók (köztük a pénzügyminiszter, valamint az államreformért felelő kormánybiztos) – természetesen az összefoglaló nem az általuk előadottakat tükrözi.