

Tartalom

KÖZPÉNZÜGYEK

TÖRÖK ADÁM – GYÖRFFY ÁGNES – HERNÁDI ILONA: Közbeszerzés, piacműködés és az állami pénzügyi érdekek védelme	5
KUTASI GÁBOR: Költségvetési hiány és egyensúlyteremtés – intézményi megközelítésből	35
KUTI MÓNIKA: A külső eladósodás és a külföldi működő tőke belső interakciója Magyarországon	50

ELEMZÉS – ELŐREJELZÉS

BELYÓ PÁL: Gazdasági fejlődés és bizalom	65
--	----

EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

HALMAI PÉTER: Közös agrárpolitika, közös költségvetés?	87
--	----

FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS

LÓRÁNT ZOLTÁN: Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén	101
BECKER PÁL: Új módszerek az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésére	118
AKAR LÁSZLÓ – BARANYAY LÁSZLÓ: A jegybank tulajdonosi ellenőrzése	125

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

BARRY EICHENGREEN: Pénzügyi válságok: mit tehetünk ellenük? (<i>Gyórfy Dóra</i>)	141
PAPANEK GÁBOR: Tudásáramlás, jogbiztonság, együttműködés (<i>Becsky Róbert</i>)	148
KORNAI JÁNOS – BO ROTHSTEIN – SUSAN ROSE-ACKERMAN: Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében (<i>Voszka Éva</i>)	151
Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról Szerkesztő: Vigvári András (<i>Zsugyel János</i>)	157

VÉLEMÉNYCSERE

CSILLAG ISTVÁN – MIHÁLYI PÉTER: Van még mit tanulnunk...	162
SZAKOLCZAI GYÖRGY: Tanuljunk tovább egymástól	170

MŰHELY

Közgazdászok a jövőről, a jövőért (<i>Halm Tamás</i>)	177
140 éves a Vám- és Pénzügyőrség	186

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 (szöveggyóztató), Palló Éva (tördelőszerkesztő)

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

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

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség: 1052 Budapest, Bécsi u. 5., telefon: 484-9104, 235-4075,
e-mail cím: hingljn@asz.hu ■ Szakfordítás: L.C. Bt. ■ Kiadja a Magyar 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. ____

Példányszámonkénti ár: 5000 Ft

E számunk szerzői

AKAR LÁSZLÓ

vezérigazgató, GKI Gazdaságkutató Zrt.

BARANYAY LÁSZLÓ

elnök-vezérigazgatói tanácsadó, OTP Garancia Biztosító Zrt.

BECKER PÁL

általános főigazgató-helyettes, Állami Számvevőszék
címetes egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem

BECSKY RÓBERT

főszerkesztő, Vezetéstudomány

BELYÓ PÁL

a közgazdaságtudomány kandidátusa
főigazgató, ECOSTAT Kormányzati Gazdaság- és Társadalomstratégiai
Kutatóintézet
alelnök, Magyar Tudományos Akadémia Statisztikai Bizottsága
tanszékvezető főiskolai tanár, Általános Vállalkozási Főiskola, Budapest

CSILLAG ISTVÁN

elnök, Magyar Export-Import Bank Zrt.
elnök, Magyar Exporthitel Biztosító Zrt.
volt gazdasági és közlekedési miniszter

GYÖRFFY ÁGNES

tudományos munkatárs, Magyar Tudományos Akadémia –
Pannon Egyetem, Veszprém, Regionális Innovációs és Fejlesztési Hálózati
Kutatócsoport

GYÖRFFY DÓRA PHD

egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem

HALM TAMÁS

főtitkár, Gazdasági és Szociális Tanács
főtitkár, Magyar Közgazdasági Társaság

HALMAI PÉTER

a közgazdaságtudomány doktora
egyetemi tanár, az Európai Tanulmányok Intézetének igazgatója
Jean Monnet professzor, Szent István Egyetem, Gödöllő

HERNÁDI ILONA

tudományos munkatárs, Magyar Tudományos Akadémia –
Pannon Egyetem, Veszprém, Regionális Innovációs és Fejlesztési Hálózati
Kutatócsoport

KUTASI GÁBOR

egyetemi tanársegéd, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem

KUTI MÓNIKA

egyetemi oktató, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem

LÓRÁNT ZOLTÁN

főigazgató, Állami Számvevőszék
címzetes főiskolai tanár, Nyugat-Magyarországi Egyetem, Sopron
címzetes főiskolai docens, Budapesti Gazdasági Főiskola

MIHÁLYI PÉTER

a közgazdaságtudomány doktora,
tanszékvezető egyetemi tanár, Pannon Egyetem, Veszprém

SZAKOLCZAI GYÖRGY

habilitált doktor,
professzor emeritus, Általános Vállalkozási Főiskola, Budapest

TÖRÖK ÁDÁM

a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja
egyetemi tanár, Pannon Egyetem, Veszprém
egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem
kutatócsoport-vezető, Magyar Tudományos Akadémia – Pannon Egyetem,
Veszprém, Regionális Innovációs és Fejlesztési Hálózati Kutatócsoport

VOSZKA ÉVA

a közgazdaságtudomány doktora
tudományos főmunkatárs, Pénzügykutató Zrt.

ZSUGYEL JÁNOS, PhD

egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem

Török Ádám – Györffy Ágnes – Hernádi Ilona*

Közbeszerzés, piacműködés és az állami pénzügyi érdekek védelme

A KÖZBESZERZÉS ÉS A KÖZGAZDASÁGI TISZTÁNLÁTÁS

A kutatás célja és a közbeszerzés fogalma

Hogy nézne ki *Michelangelo* Pietája vagy Dávidja, ha az állami megrendelésekre a 2000-es évek elején Magyarországon érvényes szabályok szerint szerezték volna be őket? Mi lett volna, ha *Michelangelo Buonarottit* kizárják az eljárásból, mert hiánypótláskor sem küldi be a végzettségét igazoló oklevél másolatát? Milyen lenne a londoni Szent Pál székesegyház, a chartres-i katedrális, a magyar Vigadó, a Parlament, ha közbeszerzési eljárást írtak volna ki felépítésükre? Miért olyan sok a mendemonda, gyanúsítgatás, szóbeszéd, a gyakran igazolatlan, ámde nem szűnő korrupciógyanú a magyar közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban? Valóban csak a korrupciócsökkentés szükséges, ám költséges (és egyesek szerint nem is túl hatékony) eszköze lenne?

Tanulmányunkban választ keresünk ezekre a kérdésekre. A közbeszerzés témakörének vizsgálatát azonban nehezíti, hogy a területen végzett kutatások nem elég részletesek, átfogóak, s így igen kevés kapaszkodót nyújtanak a téma to-

vábbi elemzéséhez. A magyar kutatások legnagyobb része jogi aspektusból közelíti meg a kérdést. Ezzel szemben mi arra vállalkoztunk, hogy a témát (tehát az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések rendszerét) kifejezetten gazdasági kérdésként dolgozzuk fel. A kutatás az elméleti háttér áttekintése után, majd a magyar közbeszerzési piac helyzetének, állapotának feltérképezése révén kíván alternatívákat felvázolni a lehetséges fejlődési utakra.

A magyar törvényi meghatározás

A magyarországi közbeszerzésre vonatkozó legfőbb jogszabályt, az eredetileg 1995-ben megalkotott, legutoljára 2005-ben módosított közbeszerzési törvényt (kbt) a törvényhozó „...a közpénzek ésszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében” hozta létre.

A közbeszerzés lehetséges céljai

A hatályos magyar törvény egyértelműen az átláthatóságot, a közpénzek tiszta felhasználását célozza, s csak másodsorban jelenik meg egy gazdasági szempont, a verseny szabályozása. A gyakorlatban ez megmutatkozik akkor, ha egy bármely oldali – ajánlatkérői vagy ajánlattevői – közbeszerzési szereplőnél a közbeszer-

* A szerzők köszönik *Nádor Szilvia* segítségét a tanulmány elkészítésében.

zessel foglalkozó alkalmazottat keressük: a jogi osztályra, kisebb cégnél a vállalati jogászhoz, esetleg egy független pályázatíró céghez fognak irányítani. Az igen ritka eseteket leszámítva nem a pénzügyi, a kereskedelmi, a beszerzési osztály foglalkozik a közbeszerzéssel, pedig a folyamat materiális tartalmát tekintve ők lennének érdekelték benne.

Ezek a következtetések alátámaszthatják a gazdasági szereplők azon vélekedését, hogy a kbt fő célja csupán a korrupció csökkentése. Pedig a magyar közbeszerzési rendszer, illetve szabályozás kidolgozásának a kilencvenes évek első felében még volt egy gazdaságpolitikai célja is, csak ez később elsikkadt. Az import három év alatt lebonyolított teljes liberalizálása ugyanis nem járt együtt olyan szabályozás bevezetésével, amely lehetővé tette volna a magyar gazdaság kínálati oldalának alkalmazkodását a hirtelen megváltozott versenyviszonyokhoz. Ezért javasolták többen a közbeszerzési rendszer bevezetését távol-keleti példák, illetve korabeli világbanki ajánlások alapján olyan módon, hogy a közbeszerzésben – legalább átmeneti ideig – a belföldi termelők és szolgáltatók bizonyos kisebb mértékű pozitív árdiszkrimináció mellett versenyezhesse (Török, 1996, 163–165. oldal). Így a belföldi szállítók legfeljebb 5 százalékkal magasabb ajánlati ára a külföldi szállítókkal azonos árnak minősülhetett volna, természetesen minden más paraméter azonos feltételek szerinti súlyozása mellett.

A Világbank kölcsöneinek közbeszerzési célú felhasználására vonatkozó útmutató¹ a hitelt felvevő országok számára megfogalmazott négy fő követelmény között előbb említi a gazdaságosságot és hatékonyságot, az eljárásban részt vevő, bármely országból származó szereplők egyenlő esélyét, a hitelt felvevő ország építő- és feldolgozóiparának fejlesztését és csak ez után következik az átláthatóság követelménye. Az Európai Unióban a közbeszerzés értelmezése és gyakorlata egy ideig szintén tartalmazott hasonló elemeket (El-Agraa, 1994).

A közbeszerzés néhány elméleti kérdése

Gazdaságelméleti szempontból a közbeszerzés a piaci szerkezetek egy különleges formáját jelenti. A közbeszerzésnél monopozóniával állunk szemben, de ezen belül változatos formákat találhatunk. Más piaci szerkezetet jelent, amikor egy központi mamutberuházásra írnak ki közbeszerzést és mást, amikor egy helyi önkormányzat egyéves másolópapír-beszerzését pályáztatja meg. Minél homogénebb az ajánlattevő (minél több hasonló szereplő van a piacon) és minél kisebb értékű a közbeszerzés, annál jobban hasonlít az eljárás a tiszta versenyhelyzetre. Minél differenciáltabb, esetleg minél nagyobb politikai hatalommal rendelkezik az ajánlattevő és minél nagyobb értékű a beszerezni kívánt jószág, annál inkább hasonlít a helyzet a monopozóniára.

A piaci erők klasszikus működéséről, *Smith* láthatatlan kezének áldásos működéséről általánosságban tehát kevéssé beszélhetünk a közbeszerzéseknél. A következők miatt sem:

- az eljárások többsége – az újonnan bevezetett versenypárbeszédet leszámítva – nem engedi meg a keresleti és kínálati oldal iterrációs egymáshoz „simulását”;
- a termékek ritkán tekinthetők homogéneknak, a szolgáltatások még ritkábban;
- a piacra belépés nem tekinthető akadálymentesnek, hiszen a közbeszerzési eljárások szabályozottsága olyan bonyolultsági fokot ért el, ami általában szükségessé teszi jogász, a közösségi értékhatár fölött kötelezővé közbeszerzési szakértő bevonását mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldalon.²

Ezeket a hiányosságokat próbálja pótolni a kimerítő szabályozás. Maga a közbeszerzés az előbb említettek miatt csak korlátozottan tudja a tökéletes verseny optimális állapota felé mozdítani a gazdaságot.³ Amit elérhet, az csupán a korrupció piacszavaró hatásának csökkentése az eljárások átláthatóságának biztosításával.⁴

Laffont és Tirole felhívja a figyelmet, hogy a közbeszerzési eljárások megkonstruálásának gyakorlata csak nagyon nehezen és jelentős költségekkel tükrözheti az összes elméletileg megfogalmazható követelményt. Ilyen követelmény például a minőség, a szállítási határidők betartása, a nyertes pályázó pénzügyi stabilitása, illetve az összes járulékos – például környezetvédelmi – előírás figyelembevétele (Laffont – Tirole, 1993, 560. oldal). A szerzőpáros két fő ok miatt lát gondot ebben. Az egyik ok, hogy a pályázat kiírójának pénzben kifejezve is megfelelően kell súlyoznia a kiírásban a pályázati követelményeket, a súlyozás viszont – a korrupció vagy a befolyásoltság lehetőségét teljesen kizárva is – csakis az ő információellátottságát tükrözheti (az aszimmetrikus információ problémája).

A másik ok pedig visszavezethető a klasszikus megbízó-ügynök problémára⁵, amely egyébként rendszeresen jelen van a közbeszerzési eljárásokban is. Gyakran előfordul, hogy a megbízó helyett a pályázat kiírója határoz meg bizonyos fontos pályázati paramétereket – vagy azért, mert a megbízó hanyagsága, vagy pedig azért, mert a megbízó információhiánya miatt nem kapta meg az igények valóban részletes listáját. Laffont és Tirole szerint mindkét okból előfordulhat összejátszás a kiíró/elbíráló (az ügynök) és a pályázók között, ami tehát a két szerző elméleti logikája szerint valójában azt jelenti, hogy tiszta közbeszerzési pályázat nem képzelhető el (Laffont – Tirole, 1993, 560. oldal).

Ez azonban megfelelően működő demokratikus politikai rendszerben mégsem jelenti azt, hogy a közbeszerzési eljárás hosszabb távon is feltétlenül rendszeres károkat okozhat az államnak, illetve az adófizetők közösségének. A költségvetési erőforrásokat pazarló vagy azokkal nem optimálisan gazdálkodó (nem hatékony transfereket végrehajtó) politikai döntéshozóktól a racionális szavazók elvben megfogják vonni a bizalmat (Laffont, 2000, 9. ol-

dal). Kérdés persze, hogy mely társadalmakban tételezhetőek fel racionális szavazók a rossz politikai döntésektől való elrettentéshez szükséges tömegben. Ugyancsak kérdéses, hogy van-e értelme a bizalom megvonásának a rosszul gazdálkodó politikusoktól akkor, ha nem áll rendelkezésre politikusok olyan más csoportja, amelytől megalapozottan várható el a közpénzügyek hatékony intézése.

A közbeszerzési rendszerek működésének további elméleti problémája az ügynök, azaz a kiíró és elbíráló szervezet komplex érdekrendszer, amely nemcsak az összejátszást nem zárja ki, hanem – általánosabb értelemben – a szervezet egységes stratégiai magatartását is megnehezítheti. Az állami szabályozó szervezetek ugyanis háromféle munkatársból állnak, és ezek tartós érdekazonossága, illetve együttműködése nem mindig és nem feltétlenül biztosítható (Viscusi, Harrington, Vernon, 2005, 373. oldal).⁶

Közbeszerzési eljárás alatt azt a helyzetet is érthetjük (Eső, 1997), amikor a jószág (termék vagy szolgáltatás) beszerzése árverés vagy más, centralizált piaci koordinációs mechanizmus segítségével történik úgy, hogy a keresleti oldalon állami szervezet áll. A feladat természetesen a társadalom jólétének növelése szempontjából optimális beszerzési forma meghatározása, amihez viszont elengedhetetlen a jószágtípus azonosítása.

A mikroökonómia a következőképpen csoportosítja a gazdasági javakat:

- *a közönséges termék* homogén, minősége a termelőtől függetlenül állandó vagy erről a vásárló költségmentesen tájékozódhat (például a tőzsdei termékek);
- *a keresési jószág* minősége még a megvétel előtt kiderül, de erről a vásárló csak költségesen tud informálódni, illetve a minőség csak utólag, a fogyasztás során derül ki, de bíróság előtt verifikálható (például éttermi ebéd, piacon vásárolt gyümölcs);
- *a tapasztalati jószágoknál* a minőség vagy annak egyes tényezői előre nem ismerhe-

tők, azokról megelőző tapasztalat nincs és nem is szerződésbe foglalhatók (egyedi termékek, új technológiák, amelyekről kevés a tapasztalat).

Közönséges termékeknél a fordított árverés, az árlejtés hozza az optimális kimenetet, ennek igazi gyakorlati megvalósítása az elektronikus (e-) közbeszerzés lesz. A tapasztalati jószágoknál⁷ kimutatható, hogy az optimális mechanizmus biztosan nem az árverseny, a minőségi tapasztalat hiánya ugyanis nagyon gyorsan vezet a kontrasztelekció megjelenéséhez és a minőség csökkenéséhez (Eső, 1997). Az ökonometriai modellek az úgynevezett korlátozott árverést mutatják legcélravezetőbbnek, egészen pontosan az egyéni árpaddalokkal megszorított Vickrey-tendert.⁸

A keresési jószágoknál nehéz optimális árverési mechanizmust ajánlani, a szakirodalomban nem is találtunk ilyet. Valószínűleg ez az a jószág-típus, ahol egyéni, a konkrét jószágra leginkább egyedileg rászabott mechanizmust kell megtalálni – a legutolsó magyar törvénymódosítás ezt az eljárástípusok bővítésével többé-kevésbé lehetővé is teszi.

A verseny kizárása még az egyedi jószágoknál sem vezet optimális eredményre. A tapasztalati jószágoknál indokolt lehet egyedi bánásmód, de csak a jószágra szabott versenyztetési mechanizmuson és a törvényi kereteken belül. A tökéletes versenyhez legjobban közelítő elektronikus árlejtés csak közönséges jószágoknál célszerű.

A közbeszerzés történetéről

Általános történet

Amióta állam létezik, azóta létezik közbeszerzés is, bár a fogalom tartalma és a szabályozás módja közben többször változott.

Már az ókori görögök éltek a közbeszerzés adta lehetőségekkel, és ez a történelem folyamán végig nyomon követhető, azonban egé-

szen az 1800-as évek végéig a szóbeli forma volt általános. Ez az úgynevezett árlejtéses (licitatio) eljárás rendkívül hatékony, ugyanakkor nehezen ellenőrizhető és rosszul dokumentált intézmény volt, a nyilvánosság mint modernkori alapkövetelmény pedig valószínűleg több ízben is csorbát szenvedett.⁹ (Árulkodó a közbeszerzés eredeti magyar megnevezésének, a kótyavetyének időközbeni jelentésváltozása.)

A közbeszerzés történetének fontos mérföldköve volt a XVII. század második felében az írásbeliség elrendelése a francia királyi birtokokra vonatkozó közmunkák, illetve közszállítások kapcsán. *Jean-Baptiste Colbert* (1619–1683), XIV. Lajos államminisztere alkalmazta először a kincstári pénzek elköltésére a versenyztetésnek azt a formáját, ahol az ajánlattevőknek írásban kellett megtenniük ajánlataikat. A tendereztetés azonban ekkoriban nem volt rendszeres. Aki udvari beszállítóvá vált, az inkább csak kegyvesztettsége miatt eshetett el az udvar megrendeléseitől, nem az olcsóbb vagy jobb minőségű ajánlatok miatt.

Az első írásos közbeszerzési szabályozások – természetesen akkoriban még más elnevezés alatt – a XIX. századra, a nemzetállamok kialakulásának idejére, az iparosodás gyorsléptékű fejlődésének korszakára tehető. Közös jellemzőjük, hogy protekcionista gazdaságpolitikai célokat is megfogalmaztak. Az első, közbeszerzési szabályozással kapcsolatos törvények az USA-ban és Nyugat-Európában is a két világháború közötti időszakban születtek. Ekkor vált jellemzővé az állam gazdasági szerepének növekedése, az államháztartásban központosuló jövedelemhányad emelkedése.

A közbeszerzés jelentőségének felértékelődése az 1960-as évekre tehető, amikor előtérbe kerültek az állam közigazgatással, oktatással, egészségüggyel kapcsolatos szolgáltató funkciói. A közbeszerzések súlya növekedett, s az adófizető azt érezhette, hogy a nyilvánosság és ellenőrizhetőség révén közreműködésével döntenek adóbefizetésének felhasználásáról. Az ál-

lami beszerzéseket nem minden esetben versenyeztetés útján bonyolították le, jellemző volt az úgynevezett udvari szállítók rendszere. Az általánossá váló versenyhelyzet, a közpénzek elköltése feletti hatékony ellenőrzés követelménye mellett az egyre több kínálati oldali szereplő jogi nyomásgyakorló szerepének növekedése is szükségessé tette a versenyeztetést az állami megrendelésekért.

Ezt a folyamatot a világkereskedelem liberalizálódása tovább erősítette, elsősorban a nemzetközi átláthatóság követelménye miatt. Nemcsak az átláthatóság követelményének fokozott érvényesítése, hanem az erre való rendszeres hivatkozásból eredő legitimációnövelési és szavazatszerzési lehetőség is felhívta a politikai elitcsoportok figyelmét a közbeszerzési rendszer bevezetésétől várható előnyökre. A közpénzek védelmének rendszeres emlegetése és ennek jogi tényekre hivatkozó bizonyítása legalább olyan fontos az egyes elitcsoportok politikai jövője szempontjából, mint maga az effektív közpénzvédelem.

A közbeszerzés általános fejlődése összefoglalóan a következőképpen vázolható fel. Az első szakaszban fő szempont a gazdaságosság, cél a minél alacsonyabb ár. A második szakaszban megjelenik az írásbeliség, a dokumentálhatóság céllá válik. A harmadik szakaszban tovább szélesedik a célok köre, az eddigiek mellett megjelennek a gazdaságpolitikai célok (protekciónizmus, bizonyos hazai csoportok támogatása). Végül a negyedik szakaszban a célok köre szűkül, a gazdasági liberalizmus elveti a protekcionista célokat. Itt válik elsőrendűvé az átláthatóság és az ellenőrizhetőség.

A magyar közbeszerzési szabályozás fejlődése

Magyarországon az első közbeszerzési jellegű szabályozás 1887. december 5-én jelent meg, a vasútépítéseknel előforduló közszállítások vállalatba adását szabályozva. Kiadója *Baross Gábor* volt, aki kereskedelemügyi miniszterként a

hazai ipar fejlesztését kimagasló fontosságúnak tartotta. Ez a szabályozás azonban még inkább csak tájékoztató jellegű kiadványnak tekinthető, tényleges jogi hatály nélkül. Gazdasági célját tekintve egyértelműen a magyar iparfejlesztés eszközeinek szánták.

Az első általános szabályzat 1893-ban jelent meg A hatóságok ipari és terménybeli szükségleteinek beszerzésénél és az ipari munkálatok kiadásánál követendő szabályok címmel, míg az első kötelező érvényű jogszabály 1907-es volt. A Trianon utáni új gazdaságpolitika részeként született meg az 1931-es iparfejlesztési törvény, majd a közbeszerzésekre vonatkozó Közzsállítási Szabályzat. Ez utóbbi¹⁰ teljesen új szerkezetet valósított meg, amellyel a magyar közbeszerzési kodifikációt a mai napig jelentősen befolyásolja. A magyar rendszer ugyanis, eltérően más külföldi rendszerektől, egyetlen szabályozásban, kódexszerűen oldja meg a közbeszerzési jog területének rendezését, különös tekintettel a beszerzés alanyaira és tárgyaira. Ezeket más jogrendszerek külön szabályozzák.¹¹

A szabályozási cél ugyancsak átalakult. A korábbi magyar szabályzatok a gyáripar fejlesztésére helyezték a hangsúlyt, az új rendelkezések viszont a kisipar és a kisiparosok védelmének jelszavát tűzték zászlajukra. A Közzsállítási Szabályzat rendezte a versenytárgyalási eljárás részleteit, a szállítási feltételeket, az ajánlatok feletti döntés rendjét, a szerződéskötési eljárást, a mennyiségi és minőségi átvételt, és ekkor került bevezetésre a legelőnyösebb ajánlat mint értékelési módszer is.¹² A Közzsállítási Szabályzat alapvető funkciója továbbra is a szigorú piacvédelem volt. A közbeszerzések piaca – más európai államokhoz hasonlóan – ekkor rendkívül zárt volt. Mai szemmel már-már meghökkentő szigorral szabályozták a magyar beszerzési kötelezettségeket.

A háborút követően 50 éven át hiányzott a magyar jogban a közbeszerzések területét átfogóan lefedő szabályozás. Az állami, önkormányzati intézmények vezetője persze nem

kontroll nélkül intézték beszerzéseiket, de elsősorban a informális csatornákon keresztül határozták meg a beszerzések irányát és más fő jellemzőit.¹³

A 14/1982 (IV. 22.) minisztertanácsi rendelet már deklarálta a verseny tisztaságának védelmét kívánta biztosítani, ám ez a jogszabály a korábbi hasonló tárgyú szabályozásokhoz viszonyítva nagyvonalúan kezelte a beszerzések területét. Az alig öt évig életben lévő előírások helyébe 1987-ben az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet lépett, amely saját hatályát sem egyértelműen fogalmazta meg. Az értékhatárokat feltűnően magasán húzta meg, a szerződéskötésre és -teljesítésre nem tartalmazott előírásokat és nem helyezett kilátásba szankciókat, megszegése esetére sem.

Ezt az állapotot szüntette meg a megszületése óta többször módosított 1995. évi XL. törvény, a korábbi közbeszerzési törvény, amely a szocialista hagyományokkal szakítva az 1934-es kódexhez nyúlt vissza.¹⁴

Az 1995-ös kbt megalkotásának fontos előzménye volt az 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás¹⁵, amelynek 67. cikke tartalmazta az általános jogharmonizációs kötelezettségeinket, amely értelemszerűen a közbeszerzések területére is vonatkozik. Mindezek alapján az 1995. november 1-jén hatályba lépett kbt átvette a közösségi irányelvek alapvető szabályait, de figyelembe vette a GATT/WTO közbeszerzésekről szóló kódexeinek és az INCITRAL (az ENSZ Nemzetközi Kereskedelem Jogával foglalkozó Bizottsága) mintatörvényeinek szabályait, sőt a második világháború előtti magyar Közszállítási Szabályzat egyes elemeit is. A régi kbt aztán kisebb-nagyobb terjedelmű változtatásokra szorult, amelyeket alapvetően a jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatai indokoltak, azonban a módosítások figyelembe vették a jogközelítés követelményeit is, különösen a nagyobb terjedelmű 1999. évi LX. törvény tekintetében. A törvény 2003. évi felülvizsgálatára az Európai Unióhoz való ma-

gyar csatlakozás, az uniós jogelvekkel való jogharmonizáció miatt volt szükség. Új közbeszerzési törvény kidolgozására került sor, így megszületett a 2003. évi CXXIX. törvény, amit 2005-ben további módosítások követtek.

Az 1995-ben elfogadott kbt megalkotási folyamatát és országgyűlési vitáját vizsgálva azt látjuk, hogy a célok között első helyen szerepelt a hazai ipar védelme, tehát egy kifejezetten protekcionista szándék nyilvánult meg. A politikai-gazdasági átmenet történéseire visszagondolva természetesen érthető, sőt indokolt, hogy a magas inflációval, munkanélküliséggel, a termelés gyors visszaesésével és a külföldi tőkével szemben igen gyakran versenyképtelenné bizonyuló magyar termelők eladósodásával, csődbe jutásával küszködő ország törvényhozóinak a fejében protekcionista gondolatok jelentek meg.

Az 1995-ös közbeszerzési törvény lényege *Vastagh Pál*, akkori igazságügyi miniszter megfogalmazásában: azon szervezetek, amelyek az államháztartás részét képezik, illetve vagy központi és helyi költségvetési forrásból anyagi támogatásban, vagy anyagi juttatásban részesülnek, értékhatárt meghaladó árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatásra csak a közbeszerzési eljárás során nyertes ajánlattevővel köthetnek szerződést. A kbt céljai, ahogy a törvényjavaslat parlamenti vitájában megfogalmazódott: „A törvényjavaslat a közpénzből történő beszerzések szabályainak rögzítése révén három hangsúlyos szempontot érvényesít:

- *biztosítja a közpénzek hatékony felhasználását;*
- *módot ad a magyar piac védelmére: átlátható módon, de csak átmenetileg előnyben részesíti a magyar származású, valamint a magyar munkaerővel előállított árut, szolgáltatást, megvalósított építési beruházást;*
- *biztosítja az európai megállapodásban rögzített irányelvek magyar jogrendbe illesztett érvényesítését; garantálja a nemzeti elbánást.”*

A 2003. évi törvénymódosítás változtat a célokon: kikerül a nevesített célok közül a magyar piac védelme, bekerül viszont közéjük az ellenőrizhetőség. A kivételt képező beszerzési területek közül a legnagyobb a nemzetvédelmi kiadások csoportja. Ez a szabályozás valamilyeni időszaka alatt kivétel volt, és érthető módon nem is várható ennek változása.¹⁶ A Honvédelmi Minisztérium 2005. évi, csaknem 60 milliárd forintnyi beszerzése a teljes magyar állami beszerzés 4 százalékát tette ki.

Az Európai Unió közbeszerzési szabályozása¹⁷

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés¹⁸ célként tűzte ki a közös – a későbbiekben egységes – belső piac megvalósítását, amelyen belül biztosított az áruk, a személyek, a tőke szabad mozgása, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadsága. Az EK-Szerződés az állami megrendelésekre nem tartalmaz kifejezett rendelkezést, sőt a „közbeszerzés” szó nem is szerepel cikkelyeiben. Így a tagállamok hosszú időn keresztül nem is tekintették a belső piac elemének, a négy szabadság hatálya alá tartozónak a közmegrendelések területét. Az egyes tagállamok az állami megrendeléseket gyakorlatilag a nemzeti piacvédelem utolsó eszközének tekintették (hiszen az Alapító Szerződés kifejezetten kimondta az állami támogatások tilalmát). Az 1980-as évtized közepén azonban a közösségi intézményeknek azzal kellett szembesülniük, hogy a közbeszerzési piacon szinte alig volt liberalizáció. Így – az egyébként nyilvánosan meghirdetett – közszerződéseknek mindössze 2 százalékát nyerték el más tagállamok vállalkozásai. Cella vált tehát a közösségi intézmények számára új közbeszerzési irányelvek létrehozása. A 90-es években sorra születtek a közbeszerzést szigorúbban szabályozó irányelvek, amelyek azonban továbbra is csak az úgynevezett szabályozási minimum létrehozására törekedtek. 2002-ben megalkották a Közös Közbeszerzési Szótárat (Common Procurement Vocabulary, CPV) is.

A közösségi jogalkotók a liberalizáció megvalósítása érdekében szükségesnek tartották a közbeszerzések bizonyos kérdéseinek közösségi szinten történő szabályozását (így különösen a közbeszerzési pályázatok meghirdetése, a benyújtott ajánlatok elbírálása kérdéskörét). A közbeszerzés közösségi szabályozásakor tehát nem a közpénzek felhasználásának átláthatóvá, ellenőrizhetővé tétele, a korrupció elleni küzdelem, az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése az alapkérdés.¹⁹ E közösségi szabályozás fő célja az egységes piac megteremtése és működésének biztosítása, illetve annak megakadályozása, hogy az állami megrendeléseket kizárólag a hazai ajánlattevők nyerjék el. Ezzel azt kívánják biztosítani, hogy a közbeszerzések hatalmas uniós piacon a különböző tagállamokban letelepedett vállalkozók azonos feltételek mellett versenyezzenek a „közszerződések” odaítélési eljárásaiban.

A közösségi közbeszerzési piac ilyen mértékű kitágítása könnyen vezethet a piaci koncentráció gyors növekedéséhez, ami a kis- és közepes vállalatok piacról való kiszorulását és oligopolisztikus piac létrejöttét eredményezheti. A közösségi szabályozásnak tehát egyszerre kell segítenie a hatékony állami beszerzések megvalósulását és a sokszereplős kínálati oldal fennmaradását.²⁰ További érv a közbeszerzések piacának megnyitása mellett, hogy az EU-ban általános vélemény szerint az állami piacok korábbi védettsége nagyban hozzájárult bizonyos csúcstechnikai ágazatok világpiaci lemaradásához (tipikus példa: információs technológia, telekommunikációs ipar). A nemzeti szttenderdek eltérései miatt az európai cégek átlagosan háromszor annyi típust gyártottak ugyanabból a termékből, mint amerikai riváisaik és ez az arány négyszeres volt a japánokhoz képest.²¹

Néhány termék- és szolgáltatástípusnál valóban jól mérhető a közbeszerzési eljárások árcsökkenő hatása. A távközlési berendezéseknél 20–30, az elektromos berendezések eseté-

ben 30–40 százalékban csökkentek a beszerzési árak.²² Általában ugyanakkor nehezen kimutatható az Egységes Belső Piac megteremtésének jótékony hatása a közbeszerzések területén. A *McDonald* és *Dearden* (1999) által idézett Eurostat-felmérés szerint az iparban működő vállalkozásoknak csupán 9 százaléka érezte azt, hogy a közbeszerzés megnyitása a tagállamok között pozitív hatással volt üzletmenetére, 71 százalék nem érzett semmi változást, míg 4 százalék negatív hatást jelzett.

A közösségi piac bővítését a nemzetközi szerződések is segítették, főként a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) égisze alatt kidolgozott, 1979-ben aláírt Általános Közbeszerzési Megállapodás (Government Procurement Agreement – GPA). A második – a módosított – közbeszerzési egyezmény, amely 1996-ban lépett hatályba, pedig már előírja a legnagyobb kedvezmény elvének alkalmazását. A GPA nemcsak a központi kormányzati intézményeket, de a regionális és helyi intézmények jelentős részét, továbbá a közszolgáltató vállalatok meglehetősen kiterjedt körét is átfogja s az árubeszerzéseken kívül szabályozza a szolgáltatás jellegű és az építési-beruházási közbeszerzéseket is.

A 2004 februárjában elfogadott közösségi irányelvben található változások Magyarországra nézve is változtatási kötelezettséggel járnak, erről gondoskodtak a 2005. évi módosítások. A főbb változások a következők:

- egyszerűsödött a közösségi értékhatárrendszer;
- új eljárás módok: a versenypárbeszéd és a keretmegállapodás bevezetésére került sor;
- az elektronikus beszerzési technikák elterjedését elősegítő változások történtek: határidő-kedvezmények, a dinamikus beszerzési rendszer és az úgynevezett elektronikus aukció bevezetésére került sor;
- a közszolgáltatók közül a postai ágazatot a szabályozás alá vonták, míg a távközlés kikerült belőle.

Az új irányelv a nemzeti elbánással kapcsolatban kimondja az EU tagállamaiban letelepedett ajánlattevők számára egyenlő elbánást biztosító ajánlatkérői kötelezettséget. Az uniós kívüli ajánlattevőkkel és árukkal kapcsolatban a Magyar Köztársaságnak és az Európai Uniónak érvényes nemzetközi szerződési szabályozzák a nemzeti elbánás lehetőségét. Az irányelv azonban csupán az uniós, magyar szemmel nézve viszonylag magas értékhatárok²³ felett alkalmazandó jogszabály, az alatt csak a lehetőséget adja meg a nemzeti értékhatárokat elérő, illetve azt el nem érő eljárásoknál az irányelvhez alkalmazkodó szabályozásnak.

Az elektronikus közbeszerzés

Az információtechnológia fejlődése lehetőséget ad a közbeszerzés számára is új eszközök használatára, ezáltal új vásárlási mechanizmusok létrehozására és használatára. Az elektronikus közbeszerzés fogalma azonban több formát jelenthet. Az e-közbeszerzés egymásra épülő fejlődési fokozatai a következők (World Bank, 2001).

- 1 Közbeszerzési közzétételi rendszer (az Európai Unió valamennyi országában)
- 2 Ajánlattételi dokumentumok terjesztése (például Kanada)
- 3 Elektronikus ajánlattétel, párhuzamos dokumentumbenyújtással (az EU néhány országa, Ausztrália, Mexikó)
- 4 Teljesen elektronikus közzététel, ajánlattétel, ajánlatok feldolgozása, szerződéskötés (tudásunk szerint ez a forma sehol sem működik még).

Magyarország számára a legközelebbi s kötelező példát az Európai Unió SIMAP internetes rendszere jelenti. A SIMAP a négy közül a legelső lépcsőfokot jelenti és használható mintát ad az elektronizáció útján haladó országok számára. Ez az információs rendszer eddig megbízhatóan működik, évi 100 000 hirdetményt

kezel összesen mintegy 10 000 000 000 000 euró értékben. A SIMAP a tervek szerint továbbfejlődik majd, és a negyedik, e-fokozatot is kiszolgálja.

A SIMAP működése óta bizonyítottan csökkent a hirdetmények feldolgozásának és közzétételének átfutási ideje. A SIMAP a költségek csökkentéséhez is hozzájárult. Becslések szerint a rendszer használata eljárásenként átlagosan 100 euróval, az átlagos tenderérték körülbelül 1 százalékaival csökkentette a közbeszerzésekkel kapcsolatos adminisztratív költségeket. Az 1 százalékos kis értékű beszerzéseknél nem tűnik komoly összegnek, nagy volumenű beszerzéseknél azonban nem elhanyagolható.

Számos tanulság adódik Magyarország számára az EU eddigi e-közbeszerzési gyakorlatából.

- ▶ Magasan képzett, a közbeszerzési és az elektronikus rendszert egyaránt kiválóan ismerő és motivált személyzet nélkül a rendszer hatékonysága igen alacsony.

- ▶ Az összes résztvevő számára feltétel a megfelelő számítógép- és internethasználat, így a kis ajánlattevők esetében megfontolásra érdemes ennek elősegítése (támogatás, teljes, vagy részleges költségtérítés, kamattámogatott hitel).

- ▶ A bevezető időszakban elengedhetetlen az elektronikus és papíros tenderhirdetés párhuzamos működtetése, bármennyire is költségigényes ez.

- ▶ Fontos a mindkét oldali résztvevők bevonása a rendszer tervezésébe, kialakításába és tesztelésébe;

- ▶ A fejlettebb (második és magasabb fokozatú) rendszerek esetében feltétel, hogy már kidolgozott elektronikus aláírásnak és biztonsági kódolásnak kell léteznie.

- ▶ Folyamatos képzés, továbbképzés, tapasztalatcsere mindkét oldal szereplői számára, különös tekintettel az ajánlattevőkre, hiszen az e-közbeszerzés mint állami program el

fogja juttatni az ajánlatkérőkhöz a szükséges információkat.

- ▶ Végül *Carayannis és Popescu (2005)* különösen fontosnak találta a kapcsolattartást, információáramlást, ami lehetővé teszi a megismerkedést a legjobb példákkal.

Az EU bürokratikus, mégis kimutatható gazdasági hasznokkal járó közbeszerzési gyakorlata valószínűleg a nagy piacméret miatt is mutatja a jelentős hatékonysági előnyöket. Nagy állami megrendelések esetén a jelentkezők között eleve szelektál a vállalatméret, hiszen kisebb szereplők nem is tudnák teljesíteni az adott volumenű megrendeléseket. Kis nemzeti piacokon viszont az ilyen szelekció sokkal gyengébb, ezért ott a megrendelő, illetve a közbeszerzési szabályozás feladata az ilyen szűrés is.

A korrupcióról

A magyar köztudatban a közbeszerzés összekapcsolódott a korrupcióval. Ezt a tényt irodalmi adatokkal és személyes megkérdezések alapján egyaránt részletekbe menően illusztrálhatnánk, ha a 2000-es évek néhány nagy port felvert magyar közbeszerzési botrányára gondolunk. A közbeszerzés és a korrupció közötti kapcsolat azonban sokkal alaposabb megfontolásokat igényel. Mindenekelőtt azért, mert ez a kapcsolat két fontos ponton kerülhet előtérbe a közbeszerzés elemzésénél.

Az első: a közbeszerzés meglehetősen bonyolult és költséges rendszerének egyik fő indoka a korrupció elkerülése, azaz a közösségi beszerzések átláthatóvá tétele; a második pedig: a korrupció gyanúját nem egy esetben éppen egy adott közbeszerzési gyakorlat vagy technika látszólag teljesen előírászerű alkalmazása keltheti fel, azaz megtörténhet, hogy maga a közbeszerzési rendszer ad alkalmat korrupcióra. A közvagyonnal gazdálkodás területén a korrupcióra leginkább csábító helyzeteket a következőképpen csoportosíthatjuk:²⁴

- közbeszerzés,
- privatizáció,
- pártfinanszírozás,
- állami támogatások.

A közbeszerzés tehát ezek közül csak az egyik terület, bár egyes szakértők szerint a korrupció veszélyét éppen ez idézi fel leginkább.²⁵ A felsorolt területek között lehetnek szoros összefüggések akár a korrupció megvalósulásában is. Például, ha egy nem valóban átlátható módon végrehajtott közbeszerzési eljárás valójában párt- vagy egyéb politikai finanszírozási célokat szolgál. Képzeljünk el egy olyan helyzetet, amelyben közbeszerzési eljárással választják ki egy nagy infrastrukturális beruházás megvalósítóját. Az eljárás rejtett elbírálási szempontjai között pedig szerepel az is, hogy a vállalási díj adott hányadát mely pályázó hajlandó olyan, a megrendelő által előre megjelölt cégeknek utalni (például szakértői véleményekért vagy kommunikációs szolgáltatásokért), amelyek jövedelméből politikai szervezetek is részesednek. Az ilyen jellegű korrupció nehezen bizonyítható, hiszen többnyire éppen a vétkes állami tisztviselők lehetnek a bizonyításhoz szükséges információk birtokában vagy jogosultak arra, hogy a feltáráshoz szükséges információkat üzleti titoknak minősítsék.

A korrupcióval kísért közbeszerzési eljárások esetében mindannyiszor megtörténik a rendelt áruk vagy szolgáltatások átadása, tehát nem a szóban forgó összeg „ablakon kidobásáról” van szó ellenszolgáltatás nélkül. Igaz, ilyenkor nyilván hátrányosabb feltételekkel történt meg az állami beszerzés. Hasonló vagy akár jóval nagyobb kárt tud okozni egy-egy vagyontárgy korrump adásvétele, jogosítványok részrehajló átengedése. Az említett területek közül a közbeszerzésre vonatkozik egységes, magas szintű, a legnagyobb átláthatóságot és leggyorsabb jogorvoslatot biztosító szabályozás. Ennek köszönhetően a közbeszerzési események között aránylag hamar fény derülhet az előírások megsértésére, amit aztán a sajtó

feltárásban érdekelt része gyorsan és nagy terjedelemben tárgyal. A közbeszerzések területén tapasztalható korrupció – vagy annak a gyanúja²⁶ – tehát azért kerülhet a nyilvánosság elé, mert igen szigorú szabályozás segíti a felderítését.

Nem a korrupció az egyetlen jogsértő cselekmény azonban, amely közbeszerzéshez kötődhet. A közbeszerzési eljárások menetének teljes lefolyása alatt a következő jogellenes cselekményekre kerülhet sor:

- korrupció, azaz jogtalan előny szerzése anyagi juttatás ellenében;
- kartell, azaz az ajánlattevők ár- vagy egyéb egyeztetése a pályázat benyújtása előtt;
- hamisítás, azaz a döntés kimenetelét befolyásoló adatok eltitkolása vagy megmáskísítása a kedvezőbb döntés elérése érdekében;
- zsarolás, azaz a döntéshozatalra bármilyen módon hatással levő személy befolyásolása rá, hozzá közel álló személyre vagy vagyontárgyra irányuló fenyegetéssel;
- „puha”, esetenként mégis jogellenes cselekedetek, amelyek a mindennapi élethez is gyakran hozzátartoznak: virág, kedves telefon, a fiatal, láthatóan új kollégától ügyes kérdésekkel plusz információhoz jutás és végül
- szakszerűtlenségből, hozzá nem értésből fakadó, nem szándékolt jogsértés.

A korrupció elterjedtségének mérése természeténél fogva nagyon nehéz, általában csak becslhető. A méréshez két, szakmailag elfogadható módszer áll rendelkezésre: szakértői vélemények, illetve kutatások során az érintettek és a közvélemény megkérdezése.

Várday György szerint a magyar közbeszerzési eljárások mintegy 10 százaléka lehet teljesen tiszta, vagyis korrupció- és kartellmentes.²⁷ Más vélekedés szerint az eljárások körülbelül felében lehet vesztegetést és összejátszást felfedezni, 40 százalékban szakszerűtlenségből fakadó jogsértések vannak²⁸, s csupán a fennmaradó 10 százalék teljesen jogszerű.²⁹

A szakmailag egyik legelfogadottabb korrupciómérési kísérlet a Transparency Internationalé. A módszer nem csupán a közbeszerzést célozza, hanem általános korrupciós hajlandóságot próbál meg mérni a vizsgált országok állami szektoráról.³⁰ Magyarország a szerezhető tíz pontból 2005-ben ötöt kapott. Ez enyhe javulást jelez a megelőző évek adataihoz képest, ám abszolút értéke mutatja az állami szektor korrumpálhatóságát és megerősíti a közbeszerzésekkel kapcsolatban hivatkozott szkeptikus szakértői véleményeket.

A Piacgazdaság Alapítvány 2003-ban elkészített tanulmánya³¹ arra mutat rá, hogy a közbeszerzési korrupció csökkentését a következő néhány tényező segíthetné:

- a közbeszerzési törvény módosítása, hogy legyen mód értékelni a hosszú távú, jól működő beszerzési kapcsolatokat;
- a lobbitörvény megalkotása³², amely – törvényi szinten legalábbis – tiszta helyzetet teremtené, és segítene elválasztani a lobbitevékenységet a korrupciótól.

A hivatkozott tanulmány is megerősíti, hogy a jelenlegi jogi szabályozás elegendő mértékű a korrupció visszaszorítására s adminisztratív úton már nehéz lenne elérni további csökkentését. Az Állami Számvevőszék is arra az álláspontra jutott, hogy a közbeszerzési törvény átfogó szigorítására, a jogalkalmazási mozgásteret szűkítésére nincs szükség.³³

A külföldi szakirodalomban *Celentani* és *Ganuza* (Celentani – Ganuza, 2002) ökonometriai eszközökkel vizsgálta a korrupció és az optimális közbeszerzési mechanizmusok kapcsolatát. Arra jutottak, hogy a verseny növelése a korrupció növekedésével is járhat.³⁴ Más tudományterületek eredményei azt jelzik, hogy általánosabb szemszögből nézve a korrupcióra nem kell feltétlenül úgy tekintenünk, mint gyökerestül kiirtandó rosszra. Magatartásbiológiai szempontból például a korrupciónak fontos szerep tulajdonítható az evolúcióban (Tóth, 2003).

A KÖZBESZERZÉS GYAKORLATÁRÓL (EMPIRIKUS EREDMÉNYEK)

Számszerű tények a magyar közbeszerzésről

A magyar közbeszerzések volumene 1996 óta folyamatos növekedést mutat. A korábbi évekről becslések állnak rendelkezésünkre, hiszen amíg a közbeszerzési törvény nem szabályozta az ilyen tartalmú tevékenységet, pontos adatgyűjtés sem folyt ezzel kapcsolatban.

Az első kbt országgyűlési vitájakor az 1994. év közbeszerzés tartalmú gazdasági cselekményeinek összértékét *Keller László* 270 milliárd forintra becsülte.³⁵ A Közbeszerzések Tanácsa 1996-ban 150 milliárd forintban állapította meg az új törvény alapján lebonyolított közbeszerzési eljárások összértékét. Ezzel szemben 2005-ben az összérték 1291,3 milliárd forintot ért el. Az úgynevezett egyszerű eljárás, amely a nemzeti értékhatárok alatt alkalmazható, valószínűleg további körülbelül 200 milliárd forinttal növeli ezt az értéket, vagyis 2005-re a teljes érték 1500 milliárd forintra, az adott évi GDP körülbelül 10 százalékára becsülhető.³⁶

Uniós összehasonlításban ez az arány átlagosnak tekinthető. Az EU hivatalos honlapja nem túl gyakran frissített, közbeszerzéssel foglalkozó oldalának adatai szerint 2002-ben az unió közbeszerzési tevékenységének összértéke 1500 millió euró volt, ami az unió összkibocsátásának 16 százaléka. A tagállamokra vonatkozó adatok 11 és 20 százalék között változnak.

A tagállamok többségében nem létezik külön közösségi és nemzeti értékhatár, Magyarország esetében a két szint között azonban jelentős a különbség. A közösségi értékhatárt meghaladó közbeszerzési eljárások aránya 2005-ben az összes magyar eljárásból 26 százalék volt, értéküket tekintve viszont az összes közbeszerzés értékének körülbelül 75 százalékra tehető – ez az éves GDP 7,5 százaléka.

A 2005. évi közbeszerzések értékének 40,5 százalékát tették ki az építési beruházások, 34,3 százalékot a szolgáltatások, a maradék 25,2 százalék árubeszerzést jelentett. A vállalkezési szférán belül a mikro-, kis- és közepes vállalkozások az összes eljárás közel 70 százalékát, értéke szerint 41 százalékát nyerték el. Az egyszerű eljárások között arányuk feltételezhetően magasabb lesz, ezzel kapcsolatban azonban még nem állnak rendelkezésre pontos adatok. A külföldi székhelyű ajánlattevők 95 eljárást nyertek meg 2005-ben, ami az eljárások számának 2,5 százalékát, értékének 15,4 százalékát jelenti.³⁷

Az interjúzás módszertana

E speciális piac helyzetének feltárásához, kiértékeléséhez mélyinterjúkat készítettünk. A mélyinterjú nem ad lehetőséget szterdizált válaszok gyűjtésére és statisztikai feldolgozására (mint a kérdőív), ugyanakkor a vizsgálat tárgyának kevésbé kutatott volta indokolta, hogy az egyedi esetek, a szokatlan problémák kapjanak nagyobb teret.

► Megpróbáltuk leírni a mélyinterjúk feldolgozásának segítségével e piac jellegzetességeit. Az adatfelvétel 2005 szeptembere és 2005 decembere között történt. A felmérés során 35 főt kérdeztünk meg ugyanennyi gazdasági szervezet képviselőjében.

► A magyarországi közbeszerzési piac általunk jelentősnek tartott szereplőivel készítettünk mélyinterjúkat. Közvetlenül gyűjtöttünk információkat a piaci szereplők véleményéről. Elemeztük a válaszadóknak a kutatási témával kapcsolatos megállapításait, tapasztalatait, attitűdjeit, figyelembe véve a megkérdezettek sajátos gondolkodásmódját.

► Módszertanilag törekedtünk arra, hogy minél szélesebb körben térképezzük fel a piac szereplőit, ugyanakkor célunk volt az előremutató vélemények, javaslatok összegyűjtése. Az

interjúk során megkíséreltük feltárni azokat az azonosságokat, amelyek a közbeszerzési rendszer működési zavaraira utalhattak, de feltérképeztük azokat a különbségeket is, amelyek ezt a kis mintát is strukturálták.

► Összegyűjtöttük a válaszokat arra vonatkozóan, hogy a piac szereplői mit tekintenek problematikus területnek, a rendszer gyenge pontjainak, hogyan vélekednek a szabályozási és intézményrendszerről, a közbeszerzés működési mechanizmusáról és jövőbeni fejlődési lehetőségeiről. Megkérdeztük az interjúalanyokat arról, hogy mit gondolnak a törvényről, alkalmasnak találják-e a megfogalmazott célok megvalósítására, vagyis a törvény biztosítja-e az átláthatóságot, ösztönöz-e hatékonyságra, generál-e versenyt a piacon, s mely területeken hatástalan. A megkérdezettek beszéltek arról, hogy mi a véleményük a piac szereplőinek informáltságáról, a hivatalos adatbázisokról, a jogorvoslati hajlandóságról, az elektronikus közbeszerzési megoldásokról, technikákról, s mennyire ismerik azokat.

Az interjúzás eredményei

Az interjúk elemzése során a közbeszerzési törvény preambulumban közzétett alapelvek mentén csoportosítottuk a válaszokat, problémákat. Bár ezeket nehéz egymástól elkülönítve tárgyalni, négy fő csoportot alkottunk.

- Átláthatóság, nyilvánosság
 - Észszerűség, hatékonyság, esélyegyenlőség, versenyképesség
 - Ellenőrizhetőség, intézményrendszer
 - Elektronikus közbeszerzés
- Ez utóbbit külön kezeltük, mint a fejlődés egyik legfontosabb irányát.

Átláthatóság, nyilvánosság

Az interjúk első kérdései a közbeszerzés definíciójára, meghatározására vonatkoztak. A témát definíciós kérdésként megközelítve azt lát-

tuk, hogy a megkérdozettek (egy fő kivételével) a közbeszerzést alapvetően gazdasági kérdésként, speciális beszerzési kérdésként értelmezték, ugyanakkor úgy vélték, hogy a gyakorlatban a jogi aspektusból való megközelítés a jellemző. Eme általános, jogi megközelítés egyik lehetséges magyarázatát abban látták, hogy Magyarországon a közbeszerzési téma az Igazságügyi Minisztériumhoz tartozik, s ennél fogva „*jogászok tartják kezükben a területet*”.

A közbeszerzési eljárás legfontosabb célja tehát az, hogy a közpénzek elköltése átlátható, ellenőrizhető, hatékony, a verseny pedig tiszta legyen úgy, hogy egyik cél se kapjon túl nagy hangsúlyt a másik rovására. Általános vélemény, hogy e kényes egyensúlyt nem sikerült elérniük a magyar jogalkotóknak. A megkérdozettek a rendszer egyik fő gyengéjének tartják, hogy rugalmatlan, „túladminisztrált”, nehezen áttekinthető. A korrupció kivédése érdekében a jogalkotók olyan szigorú szabályrendszert hoztak létre, amely rontja például a hatékonyságot s sok esetben a szakmailag ésszerű kiválasztást is.

Interjúalanyaink körében egyetértés fogalmazódott meg abban is, hogy a nagyon szigorú, kógens³⁸ törvény önmagában nem biztosítja az átláthatóságot. „*Egyszerűbb tiltó törvényt hozni*”, bár ez az elv szigorúan és egyértelműen azt jelenti, hogy sem az ajánlatkérő, sem az ajánlattevő nem alkalmazhat, nem építhet be az adott közbeszerzési eljárásba a törvény egyes rendelkezéseitől eltérő szabályokat arra hivatkozva, hogy azokat a törvény nem tiltja (még abban az esetben sem, ha mindegyik fél hozzájárul ehhez), a törvény maga nem képes teljes mértékben megtisztítani a korrupciótól a közbeszerzést. A többség véleménye szerint elhibázott az a koncepció, amely szerint csak szigorú törvényekkel a korrupció kiiktatható vagy jelentős mértékben csökkenthető.

Hiába született meg Magyarországon Európa – széles szakmai körök által – legszigorúbbnak tartott közbeszerzési törvénye, erős társa-

dalmi konszenzus, ösztársadalmi fellépés és valóban következetes politikai akarat nélkül ez önmagában nem tűnik elegendőnek az átlátható, tisztességes közbeszerzési környezet kialakításához. A közbeszerzési törvény jó példa arra, hogy az átláthatóság növelése érdekében olyan indokolatlanul szigorú szabályrendszer született, amely a korrupciót nem tudja ugyan megszüntetni, de erősen nehezíti a hatékonyság megvalósulását a közbeszerzések folyamatában. „*Egészen egyszerű, de kreatív szabályokat kellene hozni. Jobb helyeken például egy feltétellel települhet gyár a folyóra, ha a vízkivételi hely lejjebb van, mint a vízkibocsátási. Ilyen egyszerű.*”

A túlszabályozás okainak vizsgálatakor célszerűnek tűnik egy politikai gazdaságtani jellegű érvcsoport áttekintése. A korrupció visszaszorítása egy demokratikus politikai rendszerben nemcsak erkölcsi kérdés, hanem gazdasági ösztönzők kérdése is. A döntéshozókat, illetve – szűkebben értelmezve – a törvényalkotókat nemcsak a hatékonyság növelése és az állami pénzek gazdaságosabb felhasználásának a lehetősége ösztönzi a korrupció elleni küzdelem meghirdetésére (ez jó esetben hatékony korrupcióellenes küzdelmet is jelent), hanem a népszerűség-, azaz szavazatszerzési kényszer is. Számukra tehát olyan magatartás indokolt, amely a politikai piac minél több szereplője szemében teszi hihetővé a politikai elit korrupcióellenes elkötelezettségét. Így legalább olyan fontos számukra az, hogy a társadalom többsége elhiggye a politikai vezetés elszántságát a korrupció felszámolására, mint az, hogy a korrupcióellenes küzdelem valóban hatékony is legyen.

E magatartás hihetővé tételéhez pedig jó stratégiának látszik, ha a korrupcióellenes szabályozást olyan területekre koncentrálják, ahol a közvélemény is gyakori korrupciót sejt. Ugyanakkor a korrupció fogalmkörének a határait nem a társadalom egésze állapítja meg, hanem a politikai elit és ennek megfelelően alakítja ki azután a korrupcióellenes szabályozás irányait is. Magyar példákat használva: a korrupcióellenes sza-

bályozás – s benne a közbeszerzési rendszer – feltűnően engedékeny az állami részvétellel kötött üzleti megállapodások titokvédelmi részét illetően (azaz gyakran megengedi a nyilvánosság kizárását az ilyen megállapodások értékeléséből), miközben igen szigorú a közbeszerzési pályázatok gyakorlatilag fölösleges technikai részleteihez való ragaszkodásban.

A közbeszerzés tehát nyilvánvaló módon olyan terület, ahol a politikai elit erős korrupcióellenes szabályozással (vagy annak a látszatával) próbálja megnyugtatni és maga mellé állítani a közvéleményt. Az államapparátussal szembeni implicit gyanú persze vissza is üthet, hiszen a közvélemény megkérdézhetné, hogy mennyire bízhatja is rá magát egy olyan kormányzati rendszerre, amely eleve befolyásolhatónak tekinti saját alsóbb szintjeit és emiatt meg is fosztja őket a rendszeres piaci alapú döntések lehetőségétől, amikor a szervezeti működésükhöz szükséges beszerzésekről döntenek.

Természetesen a közbeszerzési rendszer jelentős előnye az előre lekötött nagy tételek miatti elérhető árcsökkenés. Ezt azonban ellensúlyozhatja az időszakos monopolhelyzetek árfejhajtó hatása azzal, hogy a közbeszerzési szerződések megkötésekor a megrendelő elvben még kikényszeríthet egy, az akkori piaci szintnél alacsonyabb árat, a csökkenő áras időszakokban (például liberalizálás alatti, integrálódó piacokon vagy gyors műszaki fejlődést mutató termékeknél) azonban kizárja a keresleti oldal alkalmazkodását az árcsökkenéshez. Az előre lekötött nagy tételek miatti árcsökkenés fékezheti továbbá, ha erősen differenciált termékeknél maga ez az árcsökkenés – vagy ár-előny – sem mérhető, illetve értelmezhető.

A túlszabályozás egyik sokat emlegetett példája a tárgyalásos eljárások alkalmazásának háttérbe szorítása, sőt esetenként büntetése, aminek eredményeképpen Magyarországon évről évre csökken az ilyen eljárások száma. Magyarországon a nyílt eljárások aránya 80 százalék körül van, ami az EU-tagországok átlagos 55

százalékához képest nagyon magasnak tekinthető. Az a téves elképzelés nem állja meg a helyét, hogy tárgyalásos eljárás során nagyobb a veszélye a korrupció előfordulásának, mint a nyílt eljárás esetén.

Az interjúkból kirajzolódik, hogy a nyílt eljárás is kínál korrupciós lehetőségeket, például a „valakire kiírással” is előnyben részesíthető egy adott cég (speciális referenciák kérése vagy minősítési kötelezettségek előírása révén). A megkérdettek zöme találkozott már ilyen esettel, de olyan is akadt, aki úgy nyilatkozott, hogy rendszeresen találkozik ezzel a problémával. A nyílt eljárás esetén tehát nincs meg az a fajta rugalmasság (amellyel sok esetben a kockázat is minimalizálható), amely az ajánlatkérő és ajánlattevő közötti közvetlenebb információcserén alapul, s amely hosszú távú, biztonságra épülő kapcsolatot eredményezhet. A közbeszerzéseknél sok esetben komoly gondot okoz egyébként, hogy az eljárások során nehezen lehet tartós együttműködéseket kialakítani. Ezt a törvény nem teszi lehetővé még azokon a területeken sem (például szolgáltatások), ahol pedig indokolt lenne. Így talán érthetőbb, hogy sokan gondolják azt, hogy a tárgyalásos eljárás gyakoribbá tételével a közbeszerzés hatékonysága növelhető lenne anélkül, hogy ez komolyabb korrupciós veszéllyel fenyegetne.³⁹

Egy interjúban elhangzott az a meghökkenítő vélemény is, hogy a magyar közbeszerzések 90 százaléka tisztességtelen és szakszerűtlen. Ezt az álláspontot nem is tekinthetjük eleve helytelennek, ha arra gondolunk, hogy a megállapítás összekapcsolja a szakszerűség és a tisztesség fogalmát. Az interjúalany valószínűleg arra gondolt, hogy a rosszul, a bürokratikus követelmények előtérbe helyezésével összeállított közbeszerzési pályázatok szakmailag sokszor gyenge lábakon állnak.⁴⁰ Így pedig nem is tekinthetők tisztességesnek, hiszen az állami megrendelő legföljebb olcsó, de szakmailag korántsem feltétlenül kielégítő ajánlattal kénytelen beérni, s aligha teheti meg, hogy a kiírási

feltételeknél magasabbra értékeli a szakmai kritériumokat a kiválasztás során. A kiemelkedő minőség alapján történő kiválasztást pedig a 2006-ban érvényes magyar rendszer logikája lényegében teljesen kizárja.

A megkérdezettek többsége úgy gondolja, hogy a jogbiztonság hiánya és a szabályozási környezet állandó változása miatt („*Másfél év alatt 60 módosítás, megengedhetetlen!*”) fordul elő legtöbbször szakszerűtlenül lefolytatott közbeszerzési eljárás, s nem a szereplők tisztességtelensége miatt. Ennek ellenére az ajánlatkérők és az ajánlattevők egyaránt úgy vélik, hogy a korrupció szempontjából a kiírás a leginkább támadható terület (így aztán óriási felelősségük van a kiíróknak), s az eljárások során az ajánlatkérők ismerhetik fel legelőbb a piaci szabálytalanságokat. Számos közbeszerzéses kartell tanulságai alapján ajánlotta fel segítségét a Gazdasági Versenyhivatal az ajánlatkérőknek ahhoz, hogy időben felismerjék a piacfelosztást, illetve kiderítsék az összefonódásokat.

A legnagyobb problémának azt tartották a megkérdezettek, hogy a törvény többszöri módosítása ellenére például még mindig több kérdésben nagy a törvényben megfogalmazott értelmező rendelkezések bizonytalansága. Sőt, egyes vélemények azt fogalmazták meg, hogy a szabályozás az új kbt (értsd: 2003. évi CXXIX. törvény) hatályba lépése óta vált igazán szövevényessé, szinte átláthatatlanná, ezáltal kifejezetten nehezen alkalmazhatóvá.

Jogértelmezési problémákhoz vezet, hogy nem egyértelmű: mire kell alkalmazni a szabályokat s rengeteg a visszautalás a törvényben. Gyakran idézett előírás például, hogy minden pályázónak be kell szereznie a tartozása hiányát bizonyító igazolást olyan állami (például atomenergia-ügyi) szervekkel szemben, amelyekkel szakmai profilja miatt soha nem is kerülhetett kapcsolatba. Az eljárások bonyolultsága, a szigorú előírások, a megkívánt igazolások és nyilatkozatok, a súlyos adminisztrációs kötelezettségek, a túldokumentáltság ahhoz

vezetett, hogy – a szakmai tartalom rovására – ma már sokszor csak jogi értelmezést kapnak az eljárások. Sok esetben egyetlen szempont kerül előtérbe: „*önvédelemből a rendszert formai módon betartani.*” A kiélezett verseny miatt előfordult az is, hogy a reálisnál jóval alacsonyabb árat kínáló pályázó e kritérium alapján nyert, a megrendelő viszont később már nem tudta érvényesíteni minőségi igényeit vele szemben.

Az interjúalanyok többségének véleménye szerint a közbeszerzés megítélését befolyásolja az a fajta médianyilvánosság, amelyben nagyon gyakran szakmailag megalapozatlan, egyoldalúan csak a botrányokról, visszaélésekről, szóló hírek jelennek meg. Ezek pedig alkalmasak arra, hogy elmélyítsék azt a véleményt, miszerint a közbeszerzés egyenlő a korrupcióval. Természetesen abban teljes volt az egyetértés, hogy a nyilvánosság, a közvélemény figyelme, ereje fontos része a közbeszerzés zökkenőmentes működésének.

Összességében azonban a megkérdezettek (egy fő kivételével) egyöntetűen úgy gondolják, hogy a közbeszerzési rendszer gyengeségei ellenére még így is alkalmasabb eszköz a közpénzek átlátható elköltésének biztosítására, mint a nélküle folyó egyéb eljárások bármelyike. Teljes egyetértés fogalmazódott meg abban, hogy még akkor is így igaz ez, ha mindenki azt gondolja, hogy elsősorban szemléletváltásra, a hozzáállás megváltozására van szükség. Senki sem gondolja úgy, hogy pusztán jogi szabályozással megoldható a közbeszerzési piac korrupciómentesítése. A megkérdezettek döntő többsége úgy nyilatkozott, egészen biztos abban, hogy közbeszerzési törvény nélkül sokkal rosszabb állapotok uralkodnának Magyarországon. Abban azonban már nem volt egyetértés közöttük, hogy valójában milyen is lehetne az ideális közbeszerzési szabályozás. A rendszer általában való elfogadása mellett tehát gyakorlatát sok szempontból illetve határozott kritika.

Észszerűség, hatékonyság, esélyegyenlőség, versenyképesség

Az interjúk során általában egyetértés mutatkozott abban, hogy rendkívül nehezen mérhető a közbeszerzési hatékonyság. Pontos adatok nem állnak rendelkezésre erről sem az Európai Unióban, sem Magyarországon. A közbeszerzések révén elérhető megtakarítások mértéke sokat vitatott kérdés, ami érezhető a vélemények sokszínűségéből is.

„Minden rémhír ellenére árcsökkenő hatású.”

„Önmagában az, hogy drágább, nem gond. A demokrácia drágább, mint a diktatúra.”

„Biztos, hogy többbe kerül, mint amit meg lehet takarítani.”

„Az itt a kérdés, mennyit ér a törvényesség.”

Elgondolkodtató, hogy az egyik interjúalany (ajánlattevő) kérdésre sem volt hajlandó elárulni, mekkora az esetleges közbeszerzésből adódó árréscsökkenés – üzleti titokra hivatkozva... Abban azonban konszenzus van az interjúalanyok között (bár hatástanulmányok nemigen állnak rendelkezésre), hogy az egyszerű közbeszerzési eljárást el kellene törölni, mert a kis értékű beszerzések kifejezetten drágák, így nem élénkítik a piacot.⁴¹ *„Kis értékű beszerzéseknél nyilvánosság kell, de nem közbeszerzés.”* *„Értelmetlen kategória”*

Hallottunk olyan véleményt is, miszerint felesleges a magyar beszerzési érték figyelembevételének követelménye, csak az uniós szabályrendszert kellene alkalmazni. A többség azt az álláspontot képviselte, hogy például építési beruházások esetén az uniós értékek nagyon magasak, így pedig túlságosan kevés eset kerülne közbeszerzési eljárás alá (önkormányzati beruházások sem), amire még *„ez az ország nincs felkészülve”*. Az árubeszerzés és a szolgáltatás esetén azonban többen megkérdőjelezték a megkülönböztetés létjogosultságát, s elképzelhetőnek tartanak a magyar rezsim eltörlését, mivel alig van különbség a nemzeti és az uniós küszöbszám között.

A 2006. évtől érvényes új, emelt értékhatárok megjelenését a közbeszerzési szereplők többsége üdvözölte (különösen igaz ez az egyszerű értékhatár áru-, illetve szolgáltatásbeszerzési értékhatárának megnegyezésére!), azonban volt egy olyan ajánlattevői vélemény is, amely azt képviselte, hogy ezzel kiskapuk nyílhatnak meg. Az egyik ajánlatkérő nyilatkozó 10 millió forintban jelölte meg azt a határt, amely alatt még nem lehet jelentős megtakarítást elérni, a felett viszont számukra szakmai szolgáltatások esetében rendszerint akár 30–40 százalékkal a várt (piaci) ár alatt tudnak szerződni. Kiemelték viszont, hogy az építési beruházásoknál általában a minőség rovására olcsóbbak az ajánlatok.

A megkérdezettek egységesen úgy gondolják, hogy a közbeszerzési piac soha nem lesz olyan hatékony, mint a profitorientált szektor, de a mostaninál sokkal hatékonyabb lehetne. *„Közelíteni kellene a magánszférához”*. A fő baj a magyar közbeszerzés elsődlegesen jogi és adminisztratív kérdésként való kezelése s ily módon gazdasági aspektusának figyelmen kívül hagyása. Vagyis nem projektszemléletben gondolkodnak a közbeszerzésről, amely ebben az értelemben az előkészítéssel kezdődne, az ajánlatkérés és a teljesítés után az utóelemzéssel érne véget. A másik akadály az a magyar gyakorlat, amely az alacsonyabb áron való beszerzés elvét részesíti előnyben az értéket a pénzért (*value for money*) elv helyett, s így *„az olcsó néha kétszer annyi”*. Ennek természetesen részben megint az az oka, hogy a szabályozás készítői túlságosan figyelembe vették a közbeszerzés erős politikaérzékenységét, s úgy gondolták, hogy a rendszernek minden esetben a közpénzek megtakarítását kellene ösztönöznie hatékony elköltésük helyett.

Ez a probléma sokszor felmerült. Nagyon nehezen kezelhető az olyan beszerzéseknél például, ahol szubjektív szempontokat (mint például a művészeti alkotások vagy a szellemi termékek) kellene előtérbe helyezni. Azokban az

esetekben pedig eleve alkalmazhatatlan a közbeszerzés, ahol személyhez köthető a szakmai minőség (gondoljuk el: az esztergomi bazilika 1856-os avatására versenyztetés nélkül *Liszt Ferenc*től rendelték ünnepi misét...). Ezeknél a szolgáltatásoknál nem feltétlenül a legolcsóbb a legmegfelelőbb ajánlat. Ajánlatkérők kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy pontosan tudják: a drágább ajánlat lenne a megfelelő a munka elvégzésére (kutatások megrendelése esetén például), de a szabályozás rugalmatlansága miatt meg kell elégedniük a minőségileg gyengébb, viszont olcsóbb ajánlattal.

Miközben interjúalanyaink arra a kérdésre keresték a választ, hogy a hatékonyság vajon miért nem éri el a versenyszférában tapasztalható, rendre oda lyukadtak ki, hogy a közbeszerzés racionális beszerzői tevékenységet szimulál. A közpénzekkel kellene racionálisan gazdálkodni ott, ahol a piac szereplőit nem motiválja az önérdek a minél hatékonyabb és takarékosabb pénzköltési magatartásra.

Erre a problémára is hallottunk megoldási javaslatokat. Az egyik szerint a személyes felelősséget ki kellene terjeszteni az egyes beszerzések hatékonyságára, s a hiányzó önérdeket pótolhatná az állásvesztéstől való félelem, ami egy-egy rossz, felkészületlen döntés eredménye lehetne. A személyes felelősség szélsőséges példaként az egyik válaszoló azt vetette fel, hogy szükségtelenné válna maga a közbeszerzési törvény is, ha megvalósulna a nyilvánosság és a felelősségre vonás a jogállamban valóban számon kérhető mértékben.

A többség egy véleményen volt abban, hogy a közbeszerzés nem hatékonyabb, mint az egyéb beszerzés. Komoly terhet jelentenek az adminisztrációs költségek, a pályázatkiírás maga, illetve a dokumentáció igénylése vagy például a kötelező hirdetmény-ellenőrzés. Nem olcsóbb a közbeszerzés a hosszabb időszakra kötött szerződések esetén sem, hiszen ilyenkor nem érvényesülhetnek az engedélyes akciók.⁴²

Sokszor elhangzott az interjúk során, hogy az ajánlatkérők sok esetben nem elég felkészültek. A kellő szakmai tudás hiánya, időnként a tapasztalatlanság miatt még mindig sok a szakszerűtlenül lefolytatott közbeszerzési eljárás. Általánosan megfogalmazott vélemény, hogy a pályázatokat pontatlanul írják ki. Főleg informatikai beruházásoknál, ahol a piac nagyon gyorsan változik, az ajánlatkérők (szakmai felkészültség és piacismeret híján) még az igényüket sem tudják pontosan megfogalmazni, illetve pontosan meghatározni a keresett termék tulajdonságait.

Ezen próbál segíteni az új jogintézmény, a versenypárbeszéd. Hasznosságának, alkalmazhatóságának megítélése azonban nem volt egyöntetű a megkérdezettek körében. A versenypárbeszéd az ajánlatkérőknek nyújt segítséget a gyorsan változó piacokon, a bonyolult közbeszerzési eljárások esetén azzal, hogy lehetővé teszi az ajánlatkérőknek a beszerzés tárgyának közös kialakítását az ajánlattevőkkel. A cél természetesen az, hogy a kiírás előtt szerzett piaci információk összegyűjtésének segítségével az ajánlatkérők könnyebben, pontosabban tudják megfogalmazni a felhívás és a dokumentáció feltételrendszerét.

Sokan úgy nyilatkoztak, hogy csak elsőre tűnik egyértelműen könnyen alkalmazhatónak az újonnan bevezetendő jogintézmény, hiszen alkalmazásának szigorú feltételei vannak. Csak szűk körben alkalmazható, hivatásos közbeszerzési tanácsadót igényel, s ha közös tárgyalás mellett dönt a kiíró, akkor az összes érdekelt hozzájárulását meg kell szereznie. Többben egészen más aspektusból elemezték a kérdést. Szerintük teljesen nyilvánvaló, hogy a potenciális ajánlattevők nem szívesen tárják majd fel az üzleti titkaikat a konkurencia előtt. Nem egyértelmű a versenypárbeszéd kimenetelének sikeressége, hiszen az ajánlatkérő nem tudhatja előre, hogy mennyire lesznek közlékenyek a résztvevők. Problémaként merült fel az a feltételzés is, hogy így könnyebb lesz egy adott

cégre szabni a kiírást. „*Nem fog működni. Ötletelés, ötletlenyülés lesz az egész*”.

Kiemelten fontos kérdés a kis- és közepes vállalkozások részvételének támogatása, az esélyegyenlőség megteremtése a közbeszerzési piacon is. Többen felhívták a figyelmet arra, hogy bár tilos az előnyben részesítés az unióban, szinte minden tagországban fellelhetők azok a jól bevált, természetesen törvényes gyakorlatok, amelyekkel mégis csak segítik a helyi vállalkozásokat az adott közbeszerzési piacon. Az egyik jól bevált „trükk”, hogy a legtöbb országban a dokumentációigénylés idejét (mivel ez nem szabályozott) korlátozzák, s ezzel nagyban megnehezítik a külföldi cégek jelentkezését, részvételét. Magyarországon viszont az ajánlattételi határidő lejártáig hozzá lehet jutni a dokumentációhoz. Sokan sérelmezik, hogy a nagyon szigorú magyar szabályozás megalkotásakor a jogalkotók láthatóan nem vették figyelembe a hazai vállalkozások érdekeit. Ráadásul e szigorú szabályokat nemcsak az uniós közbeszerzéseknél kell alkalmazni, de valamennyi magyar eljárástípusban is kötelezők.⁴³

Általános vélemény, hogy a kisebb vállalkozások a komoly szakértelmet igénylő, az aránytalanul magas költségterhekkel járó tenderezést nem tudják vállalni, így elsősorban csak alvállalkozóként léphetnek fel a közbeszerzési piacon. Ebben a kiszolgáltatott státuszban azonban szinte mindig csak a végsőkéig leszorított áron tudnak szerződni, s a teljesített munka után nem ritka, hogy 60–90 napra fizetik ki őket. Ennek orvoslására hangozott el az a javaslat, hogy törvényben kellene rögzíteni: amennyiben az állam kifizette a fővállalkozót, az köteles legyen 30 napon belül fizetni alvállalkozójának. Ellenkező esetben közbeszerzésben elkövetett jogsértést állapíthatnának meg. Sokan gondolják úgy, hogy a kisebb vállalkozások az uniós piacra be sem kerülnek, de lassan kiszorulnak a magyar közbeszerzési piacról is.⁴⁴

Az esélyegyenlőség kérdése más megközelítésben is felmerült az interjúk során. Az ajánlat-

kérők közül többen úgy vélik, hogy ellentmondás van az esélyegyenlőség megteremtésének fontossága és a jól, illetve rosszul teljesítő cégek preferálásának vagy kizárásának lehetetlensége között. Gyakran előfordul, hogy olyan cégek nyerne a pályázaton (a legalacsonyabb ajánlati árral), amelyekről később kiderül, hogy nem tudják a vállalt feladatot teljesíteni. A látszólag szigorú szabályozás ezen a ponton fölöslegesen laza, hiszen a későbbiekben nem engedi meg a negatív referenciát felmutató cég kizárását, illetve a jól teljesítő cég előnyben részesítését.

A magyar közbeszerzés egyik neuralgikus pontja a központosított közbeszerzés. A hatálya alá tartozó szervezetek a Központi Szolgáltatási Főigazgatóságon (KSzF) keresztül szerezhetik be a kiemelt termékkörbe tartozó árukat. A KSzF megítélése a megkérdezettek körében egyértelműen negatív, mert monopolhelyzeteket alakít ki, rugalmatlan, nem elég hatékony, sok esetben drága. A KSzF honlapjáról a legtöbben úgy nyilatkoztak, hogy bonyolult, rengeteg gond van a hirdetések megjelenésével, hiányzik a kívánt információáramlás. Gyakori tapasztalat, hogy a termékek összehasonlíthatóan többbe kerültek, mintha az adott intézmény saját hatáskörében intézte volna beszerzését, amit a KSzF (legtöbb esetben az intézmény számára feleslegesnek ítélt) pluszszolgáltatásokkal, garanciákkal magyarázott. A szervezetek esetenként olyan eszközt kénytelenek megvásárolni, amely feleslegesen többet tud, s egyúttal drágább is, mint amire szükségük lenne.

Egyes vélemények szerint a KSzF érdekelt (a 2 százalékos díj miatt) az árak magas tartásában. „*A KSzF önbarát*”. Többen nehezményezik, hogy nem folyamatos az ellátás, ami adott esetben károkat okozhat az intézményeknek. Ennek ellenére senki nem gondolta úgy, hogy nincs létjogosultsága a központosított közbeszerzési rendszernek, bár sokak szerint magukra az intézményekre kellene bízni a csatlakozást. A nyilatkozók egyetértettek abban, hogy árnyaltabb képet kapunk, ha több oldalról is

megvizsgáljuk a központosított beszerzések rendszerét. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy például a felsőoktatási intézmények közül sokan, miután kikerültek a kötelező hatály alól, önként csatlakoztak újra a rendszerhez.

A központosított közbeszerzés gyakori problémáját jelentik a gépjárműbeszerzések, mivel az évente változó keretszerződések nyomán minden évben más-más típus vásárolható meg ugyanazokban a kategóriákban. Így nem lehet „flottát” kialakítani, azaz olyan egységes gépjárműparkot, amely garancia, szerviz szempontjából szerencsésebb és olcsóbb megoldást jelentene. A válaszadók többsége a központosított közbeszerzés fő működési zavarát a beszerzések tervezetlenségében látja. A költségvetési keret nagysága nem derül ki időben, így az intézmények nem tudják megtervezni pontosan közbeszerzési eljárásaikat.

Ellenőrizhetőség, intézményrendszer

A megkérdezettek körében szinte teljes az egyetértés abban, hogy a közbeszerzési eljárásokat illetően alapvetően hiányzik az ellenőrzési koncepció. A belső ellenőrzés kevés helyen valósul meg, holott ez preventív hatású lehetne, s mint ilyen, alkalmasabb a hatékonyság fokozására, mint az utólagos ellenőrzés, amely az esetek többségében már képtelen a károk enyhítésére. Az interjúalanyok kiemelten említették, hogy az ellenőrzés általában nem vizsgálja a beszerzési folyamat egészét, a szerződések tartalmát vagy a teljesülés mértékét, hanem kifejezetten a formai követelményekre koncentráls így csak az eljárás szabályszerű lebonyolítására figyel. A közbeszerzési eljárások átfogó ellenőrzését az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal végzi. A megkérdezettek többsége szerint e szervezetek jogosítványai gyengék, nem rendelkeznek hatósági jogkörrel, amely elengedhetetlen feltétele lenne a különböző szankciók érvényesítésének. Ehelyett csak javaslatokat terjeszthetnek a kormány elé.

A Közbeszerzések Tanácsa, a közbeszerzés legfőbb ellenőrző szerve nem örvend túl nagy népszerűségnek. A megkérdezettek nagy többsége szerint a közbeszerzés intézményrendszerre átalakításra szorul. Sokat emlegetett hiányosság, hogy lassan vezetik be a hirdetmények elektronikus közzétételét. Emiatt komoly hátrányok érték a közbeszerzési piac szereplőit a támogatásoknál, hiszen az EU-ban a 650 szónál hosszabb hirdetményeket 2005-től csak elektronikus úton lehet elküldeni. A Közbeszerzések Tanácsa felkészületlensége miatt sok esetben az eljárást el sem lehetett indítani.

Egyetértés mutatkozott abban is, hogy a magyar jogorvoslati kérelmek folyamatos növekedése nagyban rontja a közbeszerzés hatékonyságát. Az eljárások több mint 20 százalékában (2003-ban 20, 2004-ben 23 százalékban)⁴⁵ kezdeményeznek jogorvoslatot, ami Európában egyedülállóan magasnak tekinthető. A nagyszámú alaptalan és értelmetlen jogorvoslat [a jogorvoslati eljárásoknak csupán 40 százalékában történt jogsértés a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDb) szerint⁴⁶] a piac működését zavarja, visszaszorítására azonban nincs lehetőség, mert a jogorvoslati eljárásokhoz való jog mindenkit megillet.

Az interjúk során többször is felmerült az a megoldási lehetőség, hogy szankcionálni kellene a bizonyítottan rosszhiszemű feljelentőket. A válaszadók elképzelhetőnek tartottak olyan szankciót, hogy az érintettek adott ideig ne indulhassanak közbeszerzési pályázaton. A jogorvoslati kérelemből fakadó másik probléma, hogy aki megtámad egy közbeszerzési eljárást, automatikusan betekintést nyer az összes ajánlatba. Sok esetben ez az igazi oka a jogorvoslati kérelem beadásának.

Megoszlanak a vélemények arról is, hogy a jogorvoslati kérelem díjának (150 000 forint) összege sok-e. Gyakori vélemény szerint ahhoz nem elég magas az összeg, hogy visszatartó ereje legyen, ahhoz azonban túl magas, hogy a kisebb vállalkozások már ne engedhessék meg maguknak. Többek szerint mindenképpen

igazságosabb lenne, ha az összeg az adott közbeszerzéssel lenne arányos, vagyis a beszerzési értékhez viszonyítva állapítanák meg.⁴⁷

A közbeszerzési jogorvoslati rendszer kétirányú. Vélt vagy valós jogsértés esetén magyar, illetve közösségi szintű jogorvoslatot is igénybe lehet venni, bár a jogsértések orvoslása elsődlegesen nemzeti szinten történik. A magyar közbeszerzési rendszerben két jogorvoslati fórum van, a Közbeszerzési Döntőbizottság és a Fővárosi Bíróság. A Közbeszerzések Tanácsa (KT) által létrehozott, országos hatáskörű szerv a Közbeszerzési Döntőbizottság jár el a jogszabályok megsértése esetén, s a határozataival kapcsolatos jogvita a Fővárosi Bíróság hatáskörébe tartozik. A Fővárosi Bíróság döntéseinek felülvizsgálatát a Fővárosi Ítéltőláblától lehet kérni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság munkájának megítélése nagyon vegyes képet mutat. Bár a jogorvoslati alapelvek egyike kimondja a gyors és hatékony jogorvoslat intézésének fontosságát, egyetlen egy válaszoló nyilatkozott úgy, hogy a KDb összességében jól működő, gyors és hatékony. A többség szerint rendkívül bürokratikus, az ellenőrzés a törvény értelmezésére szorítkozik, a törvény betartását figyeli. Nem folyamatorientált, nem eljárásban gondolkodik, nincs lehetőség a párbeszédre, a szakmai érvek felsorakoztatására.

Több ajánlatkérő is említette ezzel kapcsolatban, hogy a KDb szinte sosem fogadja el a szubjektív elemek létjogosultságát a kiírásban, pedig gyakran csak ezek figyelembevételével lehet igazán különbséget tenni szolgáltatás és szolgáltatás, illetve termék és termék között. Az ajánlatkérők úgy látják, hogy nagyon nehezen tudják ezt a szempontot érvényesíteni a kiírásban, szinte nem mernek élni ezzel a lehetőséggel, mert az a tapasztalatuk, hogy a KDb módszeresen „irtja a szubjektív elemeket”. Így azután az ajánlatkérőknek minden esetben védekezniük kell. Ez még több papírmunkára kényszeríti őket, amivel adott esetben bizonyíthatják eljárásuk törvényességét.

Az általánosan kötelező bírság intézménye megszűnt (kivételt képez például a közbeszerzés mellőzése, illetve ha egy ajánlatkérő nem küldi meg időben az éves statisztikai összefoglalót a KT-nak). A KDb-nek azonban minden alkalommal mérlegelési joga van a körülmények vizsgálata után, hogy indokolt-e a bírság és ha igen, milyen összegű legyen. Mégis általános tapasztalat, hogy a KDb minden jogsértés esetén bírságol.

Többen sérelmezték ezt a gyakorlatot, mert szerintük a bírságoláskor figyelembe kellene venni, hogy a jogsértés szándékos volt-e vagy egyszerűen csak figyelmetlenségből fakadt. Meg kellene vizsgálni azt is, hogy az adott jogsértés mekkora kárt okozott. Sokszor fordul elő, hogy pusztán formai hibák miatt kell fizetni, amit többen is „pénzbehajtási technikának” aposztrofáltak. A megkérdezettek többsége nem tartja szerencsésnek, hogy a kiszabott bírság 50 százaléka a KDb-hez kerül, ami egyértelműen bevételérdekeltté teszi azt, s így keveredik üzleti és közfunkciója. Sokan ezzel indokolják, hogy 1 millió forint alatt nincs is bírságolás.

Az előzetes vizsgálat bevezetése eredetileg arra szolgált, hogy a KDb elnöke előzetesen dönteni tudjon az eljárás megválasztásának megalapozottságáról, jogszerűségéről. A törvény erre 15 napot biztosít a KDb elnökének, s éppen a gyors döntés lenne az előnye az előzetes kontroll intézményének. Ez szinte soha nem valósul meg, mert a KDb elnöke majdnem minden esetben jogorvoslatot indít a feltételezhető törvénysértésre hivatkozva. Ha ez véletlenül mégsem történik meg, akkor minden alkalommal ki kell várni a 15 napot, nincs pozitív visszajelzés, csak a határozatból lehet megtudni, hogy a KDb kezdeményez-e vagy nem jogorvoslati eljárást.

Az érintettek úgy gondolják, hogy túlterhelt a KDb elnöke. Nem elegendő a 15 nap, s a túlságosan sok ügy miatt ennyi idő alatt nem tudja lefolytatni a szükséges vizsgálatokat. Ezért indítja el és tartja meg a tárgyalást minden eset-

ben, ami 30, illetve 40 nappal is meghosszabbíthatja az eljárást akkor is, ha végül kiderül, hogy ez nem volt indokolt. Sokan gondolják úgy, hogy amíg kapacitáshiánnyal küszködik a KDb, az előzetes vizsgálat rendszere nem tudja rendeltetését betölteni, hiszen éppen a gyors döntés válik lehetetlenné.

Az egyik legnagyobb kifogás a KDb-vel kapcsolatban, hogy a biztosok nem egyformán felkészültek. Gyakran más-más értelmezést adnak ugyanannak az ügynek, ami egyértelműen veszélyezteti a jogbiztonságot s lehetetlenné teszi a döntések precedensként való figyelembevételét. Jó példa erre a MÁV-ügy, amely során a KDb által hozott három határozat mindegyike eltérően értelmezte ugyanazt az esetet. Megfogalmazódott az a kíváncsi is, hogy sok esetben cél lenne a jogsértés előtti állapot visszaállítása. Ez akkor valósulhatna meg, ha a jogorvoslatot bírósághoz utalnák. Ha ez megtörténne, már csak szándék kérdése lenne a gyorsított eljárás. Ha 8 napon belül döntés születne, s addig nem lehetne szerződést kötni, vissza lehetne állítani az eredeti állapotot. A jelenlegi körülmények között eltelik 1,5–2 év, mire polgári peres úton semmissé válik egy adott szerződés s az eredeti állapot gyakorlatilag helyreállíthatatlan.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati rendszere lehetőséget ad arra, hogy vitás ügy esetén a felek jogorvoslati eljárás lefolytatása helyett a békéltetést válasszák. Az eljárásra a Közbeszerzések Tanácsa által vezetett névjegyzékben szereplő békéltetők jogosultak. A gyakorlatban ezt a lehetőséget még egyszer sem választották. Nem véletlenül, hiszen 2005-ben az egész országban összesen négyen vállaltak békéltetést, ebből hárman Budapesten.⁴⁸

2004. január elsejétől a közbeszerzési eljárásokban résztvevők oktatását a Közbeszerzések Tanácsa támogatja, felügyeli és koordinálja. Egyetértés volt arról, hogy a magyar közbeszerzésben egyre nagyobb az igény a szakértők munkája iránt. Kezdetben csak az ajánlatkérők voltak azok, akik ezt igényelték, mára már az

ajánlattevők döntő többsége is szakértőre bízta az ajánlat kidolgozását. Az uniós forrásból finanszírozott projektek közül a közösségi értékhatár fölötti beszerzéseknél kötelező független hivatalos közbeszerzési tanácsadót megbízni. Még abban az esetben is, ha egyébként az intézményen belül, saját fizetett szakértők révén is meglenne a szükséges szaktudás.

Kezd kialakulni egy közbeszerzési tanácsadói szakma, amelynek segítségével a közbeszerzés színvonala is növekedhet. Természetesen az eljárást ez a rendszer egyértelműen megdrágítja, esetenként annyira, hogy a kisvállalkozókat szinte kizárja a versenyből. Ennek a problémának a megoldására hangzott el az a javaslat, hogy létre kellene hozni hivatalokat, ahol ingyen vagy olcsón elkészítenék a kisvállalkozók ajánlatait, ezzel is támogatva őket.

Abban teljes volt az egyetértés, hogy nagyon drága a képzés s rengeteg szervezet oktat (szám szerint 52). Ennek ellenére meglehetősen kevés a jó tanfolyam, s úgy tűnik, hogy mára már ezen a területen is túlképzés folyik. Nem igaz, hogy ha valaki elvégzi ezen iskolák egyikét, lesz tanácsadói állása, mert ma már ez a szakma csak igen szűk körnek biztosít megélhetést, esetleg profitot. Megoszlottak a vélemények, hogy vajon sürgősen szükség lenne-e az oktatási rendszer egységesítésére (állami felsőfokú intézményben ellenőrzött módon, egységes tematika szerinti oktatással) vagy egyértelműen a piacra kell-e bízni az oktatóhelyek természetes kiválasztódását.

Abban viszont egyetértettek a megkérdoztetek, hogy tarthatatlan az az állapot, miszerint törvényileg nem szabályozott a referencia kérdése. Főszabály szerint kötelezően húsz eljárást kell lefolytatni e feltétel teljesítéséhez, de nincs kötelezettség arra nézve, hogy ebből csak egy is uniós eljárásban való részvétel legyen. Ugyanígy nincs visszajelzés az eljárás lefolytatásának sikerességéről, a húsz eljárást tehát valaki úgy is fel tudja mutatni, ha azok esetleg jogsértők voltak vagy hiányosan teljesítették őket.

Elektronikus közbeszerzés

A magyar elektronikus közbeszerzés helyzetére jellemző, hogy létezik egy már hatályba lépett kormányrendelet (167/2004), amely az elektronikus közbeszerzési rendszer szolgáltatójáról és szolgáltatásairól rendelkezik úgy, hogy eddig még nem sikerült a felállított rendszert működtetni. Így nem meglepő, hogy a válaszolók a fejlődési lehetőségek között egyértelműen az első helyre sorolták az elektronikus közbeszerzés bevezetését, pedig nagyon keveset tudnak róla. Az elektronikus közbeszerzés intézményével, annak részletes majdani működésével, biztonságtechnikai részleteivel nincsenek tisztában a megkérdezettek, legtöbbször a számítógépen tett ajánlással azonosítják azt. Általános a tájékoztatatlanság, a megkérdezettek többsége nem ismeri az európai tendenciákat. Például szinte alig akadt olyan közülnök, aki már részt vett elektronikus aukción.

A kevesek, akik ismerik az elektronikus árlejtés – 2006. július 1-jétől egyébként már alkalmazható – rendszerét, jó megoldásnak tartják abban az esetben, ha alkalmazása nem kényszer, hanem lehetőség. Tartanak e terület túlszabályozásától is. Szerintük a rendszer ellehetetlenüléséhez vezethet például, ha meghirdetésre kerül az eljárás és az egyúttal kötelezettséget is jelent majd. Vagyis nem lehet kihátrálni belőle olyan esetben sem, ha például nem lesz elegendő ajánlattevő az elektronikus árlejtés lefolytatásához. Ilyen szigorú feltételekkel a piac szereplői valószínűleg eleve nem fogják választani ezt a megoldást.⁴⁹

A nyugat-európainál szigorúbb magyar közbeszerzési rendszerben több, az elektronikus közbeszerzés fejlődését akadályozó elem is van. Az egyik ilyen az Európában egyedül Magyarországon létező kötelező hirdetményellenőrzés (ennek többek között pénzügyi vonatkozásai is vannak, mint a KT finanszírozása). Bár ezáltal az EU hivatalos lapjának kiadóhivatalába eljuttatott hirdetmények ellenőrzöttek, egységesek, állandó színvonalúak, (amiért

általában dicséretet is kap a magyar fél) ez az aktus egyértelműen megszakítja az elektronikus folyamatot.⁵⁰ Beszédes tény, hogy míg az unió tenderadatbázisának, a TED-nek nincs papíralapú verziója, addig a magyar Közbeszerzési Értesítő elektronikus változata csak tájékoztató jellegű, de hivatalosan nem elfogadott.

A megkérdezettek közül csak hárman gondolták úgy, hogy az elektronikus közbeszerzés esetén nem lehet majd biztonságosan kezelni az adatokat. „Életveszélyes! Az eljárások tisztasága forog kockán! Arról nem is beszélve, hogy jóval drágább!” A válaszolók döntő többsége úgy véli, hogy a közbeszerzés nem válik feltétlenül olcsóbbá az elektronikus lebonyolítás esetén (adat-kezelési, regisztrációs, hirdetési díj stb.), de szerintük mindenképpen átláthatóbb, gyorsabb lesz a rendszer. A sztenderdizálható, általánosan ismert minőségi paraméterekkel jellemezhető termékek és szolgáltatások esetében azonban néhány interjúalany hatékony árcsökkentő eljárásnak véli az elektronikus formát (tipikus példa az irodapapír-beszerzés).

Egyetértés fogalmazódott meg abban, hogy az elektronikus közbeszerzés lehetővé teszi a hatékonyság növekedését, csökkenti az adminisztrációs költségeket, elősegíti a piac korszerűsödését, lerövidítheti a beszerzési időt.⁵¹ Egy esetben elhangzott az az érv is, hogy a közbeszerzési piacon mutatkozó előnyök közvetve az egész gazdaságra is hatással lehetnek oly módon, hogy az európai közbeszerzési piac nyíltabbá válása, az információk könnyebb áramlása dinamizálhatja a versenyt.

Alapvető hibának tartják a megkérdezettek, hogy Magyarországon a felelősségi körök megosztottak. Az elektronikus közbeszerzés megvalósításáért, bevezetéséért ugyanis 2006 júliusa előtt egyaránt felelős volt a Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus-kormányzat Központja és az Informatikai és Hírközlési Minisztérium. „Nem véletlen, hogy négy év alatt sem lett kézzelfogható eredmény.” Bár a nagy politikai vihart kavart Magyar Posta Oracle-fejlesztéséről szinte

minden interjúalany hallott, sokan nem tudtak vagy nem akartak véleményt adni az ügyről.⁵² Kevesen nyilatkoztak róla, de ők egyetértettek abban, hogy politikai kérdésként kezelték a fejlesztést, s ez volt a kudarc fő oka. *„Nem lesz olcsó rendszer, ha minden kormányváltáskor 3–4 milliárd forintot költünk rá.”* Pedig egy vélemény szerint a rendszer a világon egyedülállóan tudta volna elektronizálni a közbeszerzést s kezelte volna a teljes megrendelési és ellenőrzési folyamatot. Többek szerint helyes döntés volt, hogy nem engedélyezték a rendszert, hiszen a koncessziós jog (amely vonatkozott a kialakításra és működtetésre is) egyeduralgoddá tette volna a szolgáltatót.

A megkérdezettek többsége tudja, hogy az Európai Bizottság akciótervet dolgozott ki az elektronikus közbeszerzésről, s a tagállamok többsége is fontosnak tartja gyors bevezetését. Úgy gondolják azonban, hogy óriási regionális különbségek vannak ezen a területen s kialakítása a legfejlettebb országokban is csak kezdeti stádiumban van. Az irányelvek azonban csak általános feladatokat határoznak meg, így Európában az elektronikus közbeszerzés számtalan változata létezik.

A többség szerint Magyarországon még sokáig működésképtelen lesz a rendszer mind az intézményi, mind a felhasználói feltételek hiánya miatt. Köztudott az új technológiától való erős idegenkedés (az e-közbeszerzést ellenzők között van felső vezető, aki a számítógépet csak muszájból használja, és kinyomtat minden e-mailt, hogy papíron olvashassa el), s komoly akadály, hogy az elektronikus aláírások elterjedése, mindennapos használata Magyarországon még nem általános.

A KÖZBESZERZÉS JÖVŐJE

Az idők folyamán a közbeszerzés feladatköre egyre szűkült, mára általában csak átláthatóságot, elszámoltathatóságot jelent. Jelenlegi tartalmát tekintve tehát valóban csupán „kor-

rupcióúzó” szerepet tulajdoníthatunk neki. Ez a szerep azonban gazdasági és társadalmi szempontból nagyon fontos akkor is, ha csak hiányosan teljesíti a rendszer. Az államháztartásnak több olyan intézménye van, amelynek a közbeszerzéshez hasonlóan nem pozitív, hanem problémamegoldó vagy -megelőző szerepkört szántak. Szerintünk a közbeszerzés 2006-ban idetartozik – a rendőrséggel, egészségüggyel, tűzoltósággal együtt. Fiatál, Magyarországon ebben a formájában csupán 10–11 éves rendszer, így a szereplők számára időt vesz igénybe a játékszabályok megismerése. A csibész pedig a kiskapuk felismerésében sokszor az ellenőrök előtt jár egy lépéssel.⁵³

Ha megváltoztathatatlanak vesszük a közbeszerzés legtágabb értelemben vett gazdasági környezetét, gyorsan belátjuk, hogy a korábbi célok (iparvédelem, a helyi gazdaság segítése, munkahelyvédelem vagy -teremtés) nem fognak visszatérni. Ne tegyünk azonban le arról, hogy a közbeszerzés tartalma megváltozhat, s új céljai jelenhetnek meg.

A működés javítható pontjai

A közbeszerzés elméletét és gyakorlatát egyaránt megvizsgálva a 2006-ban működő rendszer a következő pontokon tűnik jobbjíthatónak.

① Az elektronikus közbeszerzés kiterjesztése, a szolgáltató rendszer teljes kiépítése és működése hatékonyan szolgálná az átláthatóságot és ellenőrizhetőséget. A rendszer megismerése, több évi használata után bizonyosan kimutatható lesz az ezzel elérhető idő- és működésiköltség-megtakarítás is. A közönséges javak esetében az elektronikus árverseny biztosan mérhető árcsökkenést eredményezne.

② A 2006-ban hatályos törvényen a következő változtatásokat javasoljuk:

- a törvény adjon lehetőséget az ajánlattevők értékelésénél a hosszú távú kapcsolatok figyelembevételére;

- a rendszert úgy kellene kialakítani, hogy a hosszabb időn át korrektnek és jogkövetőnek bizonyuló szereplőkre csak kevesebb formai kötelezettség teljesítése háruljon. Ne kelljen tehát rendszeresen beszerezniük az esetükben egyébként értelmetlen „nullás” igazolásokat és ismétlődően teljesíteniük ugyanazokat az előírásokat. Tágabb értelemben azt kellene megfontolni, hogy a rendszer a bizalmi elvre épüljön, azaz a pályázók nyilatkozhassanak bizonyos előzetes kötelezettségeik teljesítéséről, viszont azok súlyos büntetéssel nézzenek szembe, akik megbuknak a szűrőpróbaszerű ellenőrzéseken.

3 A legfontosabb terület, ahol változásra van szükség: a közbeszerzéssel kapcsolatos tudás terjesztése, a szakmai és általában a közvélemény folyamatos tájékoztatása. A törvény sokkal rugalmasabb, egyszerűbb közbeszerzési eljárásokat tenne lehetővé, mint amit igen gyakran az ajánlatkérők választanak, vélhetően attól tartva, nehogy törvénysértésbe essenek. A túlbonyolított, a kiíró főlegesen erős kockázatkerülő magatartásáról tanúskodó közbeszerzési pályázatok mellett gyakran maga a kiírás is jogsértő. Mindkét probléma a törvény rossz ismeretéből, a megfelelő szakemberek hiányából fakad. Viszonylag széles körű tapasztalatunk, hogy az állami hivatalok irányítói Magyarországon gyakran nem veszik figyelembe szervezetükön belül a jogi specializáció fontosságát. Így például a közbeszerzési pályázatok kiírását sokszor nem szakjogászra bízzák, hanem csak diplomás jogászra és sokszor nem támogatják a közbeszerzési szakképzettség megszerzését munkatársaiknál.

A közbeszerzés állami feladat, a résztvevők képzését nem helyes csupán a piacra bízni. Főleg akkor nem, ha az adott piacon nincs hatékony minőségbiztosítás, és minimális előfeltételek birtokában már lehet szakirányú továbbképzéseket indítani. A képző-, oktatóhe-

lyek ellenőrzése, központi képzések indítása növelné az olyan szakemberek számát, akik nemcsak papírral, hanem releváns, minden részletre kiterjedő tudással és esetleg az oktatás során megszerezhető gyakorlattal is rendelkeznek.

A közbeszerzés továbbfejlesztése

A közbeszerzési rendszer tartalmi kiterjesztésének lehetőségei horizontálisan keresendők. Olyan új célokat lehet tehát megjelölni, amelyek nem kizárólag a közbeszerzésben résztvevőket érintik, hanem a gazdaság nagy részére vagy egészére hatással vannak.

Az egyik ilyen, az Európai Közösségek Bizottsága által is preferált lehetséges cél a környezetvédelem és ezzel összefüggésben a fenntarthatóság.⁵⁴ Környezetileg felelős közbeszerzés⁵⁵ alatt azt a gyakorlatot értjük, amikor a közbeszerzési eljárás ajánlatkérője a beszerzendő termék vagy szolgáltatás minőségi paramétereit úgy határozza meg, hogy azok a lehető legnagyobb mértékben megfeleljenek a „minimális környezeti hatás” feltételeinek.⁵⁶

A közbeszerzés igen sok termékkel és szolgáltatással dolgozik. Jelentős problémát jelenthet tehát, hogy nagyon eltérőek az adott jószágot jellemezhető környezeti paraméterek. Ezen a problémán tud nagyszámú jószág esetében segíteni a címkézés (labelling). Az egykori NSZK 1977-ben vezette be az első „zöld” árucímkét, a Kék angyalt (Der blaue Engel). Ma 33 országban működik párhuzamosan akár több ökcímke is.⁵⁷ Egy eljárás kiírásánál azután már nem kell sorolni a zöld paramétereket. Elég a megfelelő címkét megnevezni, ami automatikusan egy paramétercsomagot jelent.

Képzelnék el, hogy a soron következő állami építőipari beruházással kapcsolatos több milliárd forintos közbeszerzési eljárás feltételei között ott van a minimális környezeti hatás felté-

tele is. Hogy a következő évi központi számítógép-beszerzésre a legszigorúbb ökocím két viselő gépekkel lehet csak ajánlatot adni. Hogy a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium soron következő járműbeszerzéseinél előnyben részesíti az alacsony környezeti hatású, alacsony fosszilis energiahordozó fogyasztású hibridautókat és papíráruinál csak újrahasznosított termékekre ír ki eljárást.⁵⁸ Ezek az eljárások mind automatikusan vinnék tovább a gazdasági körforgásba a környezeti felelősségvállalást.⁵⁹

Valamennyi politikai erő megnevezhetne olyan, nem környezetvédelmi elveket – társadalmi szolidaritás, vállalati felelősségvállalás (Corporate Social Responsibility), diszkrimináció csökkentése nemzetközi szinten is –, amelyek meg tudnának jelenni a közbeszerzésben. A közbeszerzési rendszerre az egyik fő panasz, hogy túlságosan adminisztratív jellegű, lélektelen, azaz a kiírók és az elbírálók akkor is kockázat nélkül ragaszkodhatnak a törvény betűjéhez, ha ezzel akár komolyabb gazdasági vagy egyéb kárt is okoznak. A másik széles körű kifogás pedig az, hogy a rendszer érzéketlen a minőségre és az elbírálás fő kvantitatív szempontjaként szinte kizárólag az olcsóságot veszi figyelembe. A javasolt, környezeti és társadalmi szempontból érzékeny gyakorlat rugalmasabb és társadalmi szinten hatékonyabb eljárásokat eredményezhetne még az adott szűk jogi keretek között is.

A magyar közbeszerzési rendszer átfogó átalakítása természetesen többet igényelne, mint fontos társadalmi célok teljesítését segítő, de az adott jogi keretek között maradó megoldásokat. Mindenekelőtt világossá kellene tenni, hogy a közbeszerzés milyen stratégiai célokat szolgál ezek között milyen a rangsor. Más szabályok szükségesek akkor, ha elsősorban a korrupció csökkentése a cél, s ismét mások, ha a közpénzek kímélése a legfontosabb. Annak azonban nem sok értelme van, ha a szabályozás s a köréje felépített intézményrendszer elsősorban a közvélemény megnyugtatását, illetve a gyanú eloszlátását célozza, és azt a látszatot kívánják kelteni vele, hogy a közpénzekért meg kell küzdeni.

A 2006-ban érvényes magyar közbeszerzési szabályozás egyik leggyengébb pontja, hogy a közbeszerzéseket nemcsak a piac részeként, hanem bizonyos fokig erkölcsi kérdésként is kezelni akarja. Mivel pedig a magyar gazdaságban az etikai normák általában alacsonyabbak, mint Nyugat-Európában, a mindenkori demokratikus kormányzatok egyfajta szabályozási illúzió rabjai. Az etikai normákat részletekbe menő szabályozással helyettesíteni kívánó kormányzati szándék azonban végső soron kiszakítja ezt a rendszert a piac működéséből, miközben olyan hivatali szerepeket és funkciókat teremt, amelyek éppen az etikai normák teljesülését gyengítik, s így olyan ördögi kört teremtenek, amelyben ismét a még részletesebb szabályozás látszik a legkényelmesebb megoldásnak.

JEGYZETEK

¹ Guidelines, 2004

² Ezt a szabályozási szakirodalom az eljárások jogi túlbonyolításának nevezi („overjudicialization of procedures”), amelynek egyik fő ismérve, hogy a szabályozás igyekszik kizárni az állami döntéshozók bármilyen kapcsolatteremtését az eljárások piaci szereplőivel, mégpedig az átláthatóság növelése érdekében (Kahn, 1988, II. 87.).

³ Ezért vagy nem ezért, de a hatályos versenytörvény nem tartalmazza a közbeszerzés kifejezést, bár a versenyjog nyilvánvalóan alkalmazandó a közbeszerzési aktusoknál.

⁴ Tanulmányunk korrupcióról szóló fejezete végén szerepel olyan makroökonómiai elemzésen alapuló vélekedés is, amely a verseny növekedésével párhuzamosan a korrupció lehetséges erősödését jósolja.

- ⁵ A megbízó az az állami intézmény, amely bejelenti igényét valamely termék vagy szolgáltatás megvásárlására, az ügynök pedig az az intézmény vagy szervezet, amely megfogalmazza a pályázati kiírást.
- ⁶ A három csoport: 1. a szakmai karrierista, akinek a hosszabb távú életstratégiája a szabályozó szervezethez kapcsolódik, s emiatt abban érdekelt, hogy ez a szervezet legalább nem csökkenő jogokkal és feladatkörrel rendelkezék; 2. a politikai karrierista, aki számára a szabályozói munkakör csupán ugrodészka; illetve 3. a szakember, aki elsősorban a szakmai értékekhez ragaszkodik, s ezért háttérbe szorít minden más – politikai vagy szervezeti jellegű – megfontolást. A modell lényeges tanulsága, hogy a szabályozó s így a közbeszerzési szervezetek döntéseit csak számarányuknak megfelelő mértékben tudják befolyásolni a szakmai érdekektől motivált professzionális munkatársak.
- ⁷ Meg kell jegyeznünk, hogy Eső cikkében közbeszerzési feladatnak csak a tapasztalati jószágok vásárlását nevezi, pedig valójában mindhárom jószágkategória szerepel a közbeszerzés körében – bár azt is látjuk a későbbiekben, hogy az építőipari és szolgáltatási tárgyú közbeszerzési eljárásoknak, amik túlnyomórészt tapasztalati jószágok beszerzését jelentik, egyre növekszik az arányuk.
- ⁸ A Vickrey-tender, más néven a második áras, titkos licites aukció lényege, hogy minden ajánlattevő benyújt egy titkos árajánlatot; a legalacsonyabb ajánlat benyújtója nyeri a tendert, de fizetségként a második legalacsonyabb árajánlatot kapja. A kontraszelekció, tehát a minőségesökkenés megjelenését biztosítja az árpadló, tehát egy olyan vételi minimumérték megszabása, amely alatt elutasítják az ajánlatokat. Nagyon kis számú kivételtől eltekintve (művészeti alkotások) azonban a tapasztalati jószágoknál is vannak olyan minőségi paraméterek, amelyek előre rögzíthetők és utólag számon kérhetők, ezek azonban nem szerepelnek a modellben.
- ⁹ Gál, 2004. 14. oldal
- ¹⁰ Pontos címe: A M. Kir. kereskedelemügyi miniszternek és a M. Kir. Belügyminiszternek 50.000/1934 K.M. számú rendelete a közszállításról és a magyar beszerzési kötelezettségről
- ¹¹ Lásd például az Európai Unió beszerzési szabályait, ahol beszerzési tárgyaként (áru, szolgáltatás, építési beruházás) és alanyonként találtunk irányelveket egészen a közelmúltig. (2004-ben a beszerzési tárgyakat összefoglaló irányelvet fogadott el a Tanács és a Parlament, a közszolgáltatókra vonatkozó szabályok azonban a jövőben is külön direktívában találhatóak majd).
- ¹² „Mindenekelőtt annak a magyar honos vállalkozónak ajánlatát kell figyelembe venni, aki a közszállításnak magyar termékekből, magyar honos munkaerők útján, pontos, kellő minőségben és a szolgálat érdekeinek megfelelő teljesítésre feltehetőleg a legalkalmasabb, akinek ajánlata valószínű (reális) és viszonylag a legolcsóbb, tehát a legelőnyösebb.
... a valószínű ár, mely úgy alakul ki, hogy a vállalkozó közterheit és társadalmi kötelességeit teljesíti és kötelezettségének jó anyaggal, alkalmazottainak tisztességes ellátása mellett, hűségesen, tehát pótmunkákra, felárakra való számítás nélkül, kíván eleget tenni, tulajdonképpen a legolcsóbb és bármely közületre, amely végeredményben közpénzekből (sőt igen nagy részben éppen a vállalkozók által befizetett közterhekből) tartja fenn intézményeit, a legelőnyösebb. Csak így számíthat a közület arra, hogy a közérdekű szempontok, amelyeket hivatalból kell képviselnie, minden vonatkozásban érvényesülnek.
A valószínűség tehát a közérdek helyes felfogása mellett az olcsósággal azonos fogalom. A számított olcsóságnak a keresését csak a rideg és rövidlátó fiskális felfogás kívánhatja.” (Kóházi, 1941, 143., 146. oldal)
- ¹³ A központi állami nagybeszerzésekre és a nagyvállalatok beszerzéseire ez nem vonatkozott, mivel e körben miniszteri, minisztertanácsi döntés alapján történtek a vásárlások.
- ¹⁴ Gál, 2004, 24. oldal
- ¹⁵ 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.
- ¹⁶ A közbeszerzési képzések egyik kedvenc példája erre, hogy miért nem hirdeti meg a Miniszterelnöki Hivatal a miniszterelnök otthonának védelmét közbeszerzési eljárás keretében, pedig a szolgáltatásvásárlásra vonatkozó értékhatárt meghaladja. Kívánhatjuk-e vajon, hogy az ajánlati felhívást és az azt kísérő dokumentációt (alaprajz, stb.) bármilyen szervezet szabadon megvásárolhassa?
- ¹⁷ Az alfejezet Bozzai, 2004 alapján készült.

- ¹⁸ Dolgozatunkban szinonimaként használjuk a Római Szerződés, EK-Szerződés, Alapító Szerződés fogalmakat.
- ¹⁹ Ezek a szempontok a tagállamok belső jogában jelennek meg elsődleges célként.
- ²⁰ Jeney, 2000, 588. oldal
- ²¹ Palánkai, 2004, 119. oldal
- ²² (Lásd Gordos, 2004, 158. oldal) Kérdés, hogy az árcsökkenés stabil piaci árak mellett, a korábbi beszerzésekhez képest jelentkezett, vagy csupán a piacon amúgy is csökkenő árak jelentkeztek az állami beszerzéseknél is...
- ²³ A közösségi értékhatárok (nettó értékek):
 árubeszerzés: 137 000 euró (34 422 973 forint)
 szolgáltatás megrendelése: 211 000 euró
 (53 016 404 forint)
 építési szolgáltatás megrendelése: 5 278 000 euró
 (1 326 163 800 forint)
- ²⁴ Berényi (2003) alapján
- ²⁵ Egy EU-felmérés hasonló eredményéről olvashatunk Báger és Kovács (2006) cikkében.
- ²⁶ A gyanú udvarias, ám határozott és jogilag nem kifogásolható megfogalmazásának jó példája a Népszabadság 2006. augusztus 26-i cikke az autópálya-építések furcsa többletköltségeiről (Római, 2006).
- ²⁷ HVG, 2005/44. szám
- ²⁸ „Sok tender olyan bűnös hanyagságról árulkodik, ami szélesre tárja a kapukat a korrupció előtt.” HVG, 2005/44. szám
- ²⁹ <http://www.napi.hu/default.asp?cCenter=article.asp&nID=262587>
- ³⁰ A Transparency Internationalról és a korrupciós index számításának módszertanáról lásd http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
- ³¹ Dezsériné, 2003
- ³² A lobbitörvényt 2006-ban megalkotta az Országgyűlés.
- ³³ Kovács Árpád előadása a Közbeszerzések Tanácsa konferenciáján, <http://www.promoexh.hu/kozbesz/konf/kovacs.htm>, letöltve 2006. október 11-én.
- ³⁴ Lásd még Laffont fejtegetését: a korrupció fokának alakulásában mindig szerepe van a politikai döntéshozók „korrupciós hozamgörbéjének”, amely gyakran növekvő hozadékot mutat (Laffont, 2000, 70. oldal). Kérdés tehát, hogy adott esetben a piaci verseny intenzitása vagy ez a hozamgörbe mutat-e gyorsabb emelkedést.
- ³⁵ Országgyűlési Napló, 1990–2002. A plenáris ülések jegyzőkönyveinek teljes szövegű adatbázisa, Arcanum Adatbázis, 2002
- ³⁶ Tájékoztató a közbeszerzések 2005. évi alakulásáról és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. számú törvény módosításának egyes elemeiről
- ³⁷ Ez az adat természetesen nem tartalmazza a külföldi tulajdonú, de magyar székhelyű gazdasági szervezetek által elnyert közbeszerzéseket.
- ³⁸ A szabályoktól csak olyan esetben és olyan mértékben enged eltérést, ahol és amilyen mértékben ezt maga a közbeszerzési törvény kifejezetten megengedi.
- ³⁹ Ebbe az irányba mutat a tárgyalásos eljárás kibővítése a kbt 2006. januári módosítása során. Hirdetmény közzétételével indított tárgyalásos eljárás alkalmazható, ha a beszerzés tárgya olyan természetű, amely miatt az ellenszolgáltatás nem határozható meg egyértelműen. Hirdetmény nélkül tárgyalhatunk árutőzsdén jegyzett és beszerzett árukról, illetve, ha az árut kivételesen kedvező feltételekkel, felszámolási eljárás, végelszámolás vagy bírósági végrehajtás vagy hasonló eljárás keretében szerezzük be.
- ⁴⁰ Vegyünk egy csak félig fiktív példát: egy minisztérium gazdasági elemző cégektől kíván szakértői tanulmányokat rendelni. A pályázóknak kötelező benyújtaniuk igazolást arról, hogy egy hosszú listán szereplő állami szervezetek egyikével szemben sincs tartozásuk. Ezek közé tartozik például az adott részpiacon teljesen irreleváns környezetvédelmi hatóság. Azt a pályázót kizárhatják, amely minden szempontból versenyképes pályázatot nyújt be ugyan, ezt az egyetlen igazolást azonban például időhiány miatt nem tudja mellékelni. A pályázók közötti diszkrimináció lehetősége ott van, hogy a megrendelő egyes pályázókat hiánypótlásra hív fel ebben az ügyben, másokat pedig nem és mindkét megoldáshoz joga van (pontosabban: nem ellenőrzik, hogy diszkrecionálisan viselkedik-e e kis részlet tekintetében).

- ⁴¹ Az egyszerű eljárást ugyan nem szüntette meg a 2006. januári törvénymódosítás, azonban szabályait még egyszerűbbé tette. Ezen eljárási forma személyi és tárgyi hatálya is szűkült. Így felmentést kapnak az eljárás lefolytatása alól azok a szervezetek, amelyek csak az elnyert támogatás okán kényeszerűlnének áru-, illetve szolgáltatás-közbeszerzésre. A 4. melléklet szolgáltatásait már a központi költségvetési szerveknek sem kell közbeszerzési eljárásban megrendelni, s hasonlóképpen az alaptevékenységük ellátásához szükséges irodalmi (szakmai, tudományos) mű létrehozása, tanácsadói vagy személyi tolmácsolási tevékenység is közvetlenül beszerezhető 25 millió forintos értékhatár alatt. Az akciós beszerzések is a kivételi körbe kerültek, továbbá a nemzeti értékhatár felét el nem érő értékű közbeszerzések esetén akkor sem kötelező újbóli ajánlattételi felhívást küldeni a felkért legalább három ajánlattevőnek, ha csak kettejüktől, netán csak egyiküktől érkezett vissza ajánlat. Mindemellett az egyszerű eljárás lefolytatása során alkalmazandó rendelkezések visszautalásait is pontosította a jogalkotó, amely egyértelműsíti és ugyancsak könnyíti ezen eljárástípus gyakorlati alkalmazását.
- ⁴² 2006 január 15-én egyetemi és akadémiai kutatók petícióval fordultak a Közbeszerzések Tanácsának elnökéhez. Ebben felhívták a figyelmét, hogy több ezer kutató helyzete javulhatna, ha nem kellene minden kutatásfejlesztési célú, pályázati finanszírozású beszerzést összevonni, vagyis a kis értékű eszközvásárlásoknál eltörölnék az egybeszámítási kötelezettséget. S bár az egyetem megválaszthatja, hogy a kis tételeket egybeszámítja vagy sem a többi beszerzési tétellel, a közbeszerzési bírságtól tartva a gazdasági vezetők sokszor minden beszerzést összevonnak. Az aláírók szerint az esetek többségében nemcsak drágábban lehet így az eszközökhöz jutni, de jóval több időbe is telik azok beszerzése. Ez az eljárás szerintük gátolja az amúgy is gyengén támogatott magyar kutatás-fejlesztést. 2006. február 9-én a Közbeszerzések Tanácsa elutasította a kérelmet. (377 PhD, 126 CSc, 158 DSc fokozattal rendelkező aláíró mellett 9 aláíró az MTA levelező tagja, 15 az MTA rendes tagja. 15 intézetigazgató, 59 tanszékvezető, 88 egyetemi tanár számolható meg az aláírók között.)
- ⁴³ Az eljárás költségeinek csökkentését célozza a másolatban történő benyújtás és a hiánypótlás újr szabályozása. Főszabály szerint az igazolásokat egyszerű másolatban is el kell fogadni, sőt csak a nemzeti, illetve a közösségi rezsimben írható elő a hiteles másolat csatolása. Szintén a kisvállalkozások közbeszerzési szerepvállalását segíti elő az az új rendelkezés, hogy az ajánlattevő úgynevezett „más szervezet” erőforrásaira támaszkodva is megfeleljen az alkalmassági feltételeknek. Ennek tényét kötelezettségvállaló nyilatkozattal kell alátámasztani az ajánlattétel során és a kizáró okok hatálya alá az így bevont szervezetek sem tartozhatnak. Ez utóbbi szabály egyébként ajánlatkérői körökben nem népszerű, mert az eddig is nehezen átlátható alvállalkozói kört tovább bővíti, ami a teljesítés minőségét is ronthatja.
- ⁴⁴ A közbeszerzési törvény egyik módosító javaslata szerint a fővállalkozó számláinak kiegyenlítését követő nyolc napon belül neki is ki kellene fizetnie az alvállalkozóit. Ha az alvállalkozó újabb alvállalkozót – teljesítési segédet – vett igénybe, akkor az ő költségeit újabb nyolc napon belül kell megtéríteni. Ha a nyolc napos határidők eredménytelenek, akkor az al- és al-alvállalkozók azonnali beszédési megbízással juthatnak pénzükhöz.
- ⁴⁵ A Közbeszerzések Tanácsa 2004. évi beszámolója, 10. oldal
- ⁴⁶ Ugyanott
- ⁴⁷ A jogorvoslati eljárásokban fizetendő igazgatási szolgáltatási díj jelentős mértékű felemelésére került sor 2006. január 15-étől, azonban nem feltétlenül a fent rögzített elgondolások mentén. A közösségi rezsimben lefolytatott közbeszerzési eljárások vonatkozásában kilencszázezer forintra emelkedett ez az összeg, míg a nemzeti és egyszerű eljárások esetén változatlan maradt. Ugyancsak nem vonatkozik az emelt díj arra az esetre, amikor a jogorvoslat az eljárást megindító felhívás ellen irányul.
- ⁴⁸ Jó megoldást kínál ezzel ellentétben az a jogszabályi felhatalmazás, amelyet a kbt legutóbbi módosítása vezetett be az eljárás hibáinak kiküszöbölésére vonatkozóan. Talán épp a gyakorlat kényszerítette ki, hogy az ajánlatkérő az eljárás során elkövetett jogsértést utólag, saját hatáskörben korrigálhatja. Ezt úgy teheti meg, hogy a szerződésalkötésig egy alkalommal módosíthatja az eredményt, amennyiben észleli, hogy eljárása törvénysértő volt, de az a kijávitással orvosolható. Felesleges eljárásoktól kíméli meg ez a rendelkezés mind a döntőbizottságot, mind az érintett – és a jogsértést felfedező, elismerő – feleket.
- ⁴⁹ Fontos újdonság a dinamikus beszerzési rendszer megjelenése a magyar jogi szabályozásban (2007. január 1-jétől). Teljes mértékben elektronikus folyamatról van szó, amelynek során a rendszerbe belépett alkalmas ajánlattevők elektronikus úton tehetnek előzetes ajánlatot. Az ajánlatkérőnek – egy-

szerűsített hirdetmény feladását követően – ezen ajánlattevőknek kell ajánlattételi felhívást küldenie a végső ajánlattétel érdekében. A rendszer jövőbeni működése nagyban függ a részletszabályokat rögzítő rendelet részleteitől is.

- 50 Többször szóba és törvénytervezetekbe is került, ám különböző okokból eddig nem történt meg a hirdetmény-ellenőrzés kötelező jellegének megszüntetése. Sorra elhangzanak a vitákban pro és kontra érvek az intézmény hasznosságával kapcsolatban – egyelőre az előbbiek kerekedtek felül.
- 51 A potenciális elektronikus eljárási elemekhez (elektronikus hirdetményfeladás, dokumentáció, elektronikus elérhetősége) már kapcsolódnak az ajánlattételi határidő-rövidítési lehetőségei.
- 52 A határozat meghozatalát jóval megelőzve a Posta kiírta a rendszerről szóló pályázatot. Miért volt olyan biztos abban, hogy megkapja a jogot vagy miért nyert az Oracle annak ellenére, hogy a 2,5 milliárd forintért már kész csomagot kínált, míg a Microsoft személyre szabott rendszert hozott volna létre 1,6 milliárd forintért? Az eljárásnak ezeket a homályos pontjait egyelőre nem tisztázták megfelelően.
- 53 Egy másik állami alrendszer működéséből: egy spanyol önkéntes tűzoltó saját kezűleg gyújtott fel több erdőt, mert javadalmazását a tüzészetekben való részvétellel arányosan kapta. A nagy rendszerek szabályozásánál lehetetlen az összes kiskaput becsukni. Vas Népe, 2006. augusztus 12.

54 Ezt bizonyítja, hogy 2004-ben a Bizottság megjelentetett egy kézikönyvet Zöld közbeszerzés! címmel, ami ugyan csak ajánlásokat tartalmaz, mégis mutatja a Bizottság elkötelezettségét.

55 Environmentally responsible public procurement (ERPP)

56 Ezen feltételek közül a legfontosabbak: energiahatékonyság, alapanyag-hatékonyság, környezetileg legkisebb hatású alapanyagok használata, az életciklus végén a termék környezeti semlegesítése (bontás, újrahasznosítás a lehető legnagyobb mértékben).

57 Magyarországon is használatban van több, inkább a gyártóhoz vagy a biotanusító szervezethez köthető ökocímke, a legismertebb a Biokultúra Egyesületé. A magyar gyártók használhatnák az EU saját ökocímkejét, az EU-virágot (EU flower) – természetesen csak a szigorú feltételeknek megfelelő termékeknél. Még nem találkoztunk ilyennel.

58 A KvVM Zöld Pont irodája egyetlen, környezeti tudatosságról árulkodó terméket tudott megnevezni, amit a Minisztérium használ: az újrapipr borítékot. Semmilyen más terméknél nem látszott „zöld elkötelezettség”.

59 A Bizottság Zöld beszerzés! című kézikönyve számos gyakorlati példát hoz helyi önkormányzati és központi szintről is, miként lehet egyszerűen nagy környezeti hatást elérni, valamint további útmutatókat ajánl.

IRODALOM

2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről (egyes szerkezetben az azóta hozott változtatásokkal)

A Közbeszerzések Tanácsa 2004. évi beszámolója, http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt_menu=149 (letöltve: 2006. március 22.)

BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2006): Korrupció és a számvévesztési ellenőrzés lehetőségei, Előadás, Budapest, www.asz.gov.hu

BERÉNYI L. (2003): A korrupció kérdése a közbeszerzésekben, Korrupció Magyarországon III., *Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest*

BOZZAI E. (2004): Közbeszerzés az Európai Unióban, *Európai füzetek az uniós csatlakozásról*,

MeH Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest

CARAYANNIS, E. G. – POPESCU, D. (2005): Profiling a methodology for economic growth and convergence: learning from the EU e-procurement experience for central and eastern European countries, *Technovation 25, Elsevier, pp 1–14, www.sciencedirect.com*

CELENTANI, M. – GANUZA, J. J. (2002): Corruption and Competition in Procurement, *European Economic Review 46, pp 1273–1303*

DESSEWFFY A. (2000): A közbeszerzés és a korrupció összefüggései, Korrupció Magyarországon I., *Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 71–84. oldal*

- DEZSÉRINÉ DR. MAJOR M. (2003): A korrupció természete a közbeszerzésben Magyarországon, *Budapest* http://www.fme.hu/index_hu.html
- EL-AGRAA, A. M. et al (1994): The Economics of the European Community, *Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead*
- ESŐ P. (1997): Árverés és verseny a közbeszerzésben, *Közgazdasági Szemle XLIV. évfolyam, július–augusztus*, 597–611. oldal
- GÁL A. L. (2004): Közbeszerzés, EU-tagság, magyar kihívások, *Miniszterelnöki Hivatal, Budapest*
- GORDOS Á. (2004): A magyar jójóról Európában, *Savaria University Press, Szombathely*
- Guidelines, Procurement under IBRD Loans and IDA Credits, *The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 2004* <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Procurement-May-2004.pdf>
- JENEY P. (2000): Közbeszerzési politika. Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Az Európai Unió politikái, *Osiris Kiadó, Budapest*
- KAHN, A. E. (1988): The Economics of Regulation, Principles and Institutions I–II, *The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England*
- Korrupció Magyarországon III., *Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2003*
- KOVÁCS Á. előadása 2002. február 18-19-én a Közbeszerzések Tanácsa által szervezett konferencián, <http://www.promoexh.hu/kozbeszkonf/kovacs.htm>
- KŐHÁZI E. dr. (1941): Közszállítási Kódex, *Budapest*
- LAFFONT, J. J. (2000): Incentives and Political Economy, *Clarendon Lectures in Economics, Oxford University Press*
- LAFFONT, J. J. – TIROLE, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, *The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England*
- LI, L. – GEISER, K. (2005): Environmentally responsible public procurement (ERPP) and its implications for integrated product policy (IPP), *Journal of Cleaner Production 17.*, p 705–715 www.sciencedirect.com)
- MCDONALD, F. – DEARDEN, S. (1999): European Economic Integration, *Addison Wesley Longman Limited*
- NÁDOR SZ. (2005): Közbeszerzési szabályozás és gyakorlat az Európai Unióban, *Szakdolgozat, BDF, Szombathely*
- Országgyűlési Napló, 1990–2002. A plenáris ülések jegyzőkönyveinek teljes szövegű adatbázisa, *Arcanum Adatbázis, 2002*
- PALÁNKAI T. (2004): Az Európai Unió gazdaságtana, *Aula, Budapest*
- RÓMAI R. (2006): Pénznyelő autópálya-építések. Avagy: miért és mennyivel épülnek drágábban a magyar sztrádák az indokoltnál? *Népszabadság Hétvége, 2006. augusztus. 26., 2–3. oldal*
- Tájékoztató a közbeszerzések 2005. évi alakulásáról és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. sz. törvény módosításának egyes elemeiről, *Közbeszerzések Tanácsa, Budapest, 2006, www.kozbeszerzes.hu*, letöltve: 2006. március 10.
- TÁTRAI T. (2005): A közbeszerzés mint sajátos beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon, *Doktori értekezéstervezet, Budapest*
- TÓTH P. (2003): A korrupció mint adaptív stratégia, *Korrupció Magyarországon II., Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest*
- TÖRÖK Á. (1996): Piacműködés és iparvédelem, *Janus Pannonius Egyetemi Kiadó, Pécs*
- „Véletlenül ki tetszett zárni a nyertest”, Lőke A. (2005) interjúja Várday Györggyel, *HVG, 44. szám*
- VISCUSI, W. K. – HARRINGTON, J. E. JR. – VERNON, J. M. (2005): Economics of Regulation and Antitrust, *The MIT Press, Cambridge, Massachusetts – London, England*
- World Bank (2001): Electronic Government Procurement, *Draft World Bank discussion paper*
- Zöld közbeszerzés! (2004) A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve, *Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel*

Kutasi Gábor

Költségvetési hiány és egyensúlyteremtés

– intézményi megközelítésből

A tanulmány kritikus szemlélettel áttekinti, mérlegeli és kommentálja az institucionalista közgazdászok által alkotott politikai intézményi elméleteket a költségvetési hiány kialakulása és a politikai döntéshozatal közötti összefüggésre vonatkozóan. Külön kitérőt tesz annak vizsgálatára, hogy ingadozik-e a költségvetési hiány mértéke a politikai ciklusok következében, kimutatható-e a választások magyarázó ereje a fiskális expanzióra nézve. Olyan költségvetési modelleket és indexeket vizsgál, amelyek a költségvetési politika hatékonyságát a politikai intézményi rendszer szerkezetének figyelembevételével minősítik. Végül a tapasztalatok alapján összeáll a költségvetési egyensúly megteremtésére nézve ideális intézményi szerkezet modellje is.

A NEMZETI HATALMI INTÉZMÉNYI SZERKEZETBŐL FAKADÓ ELŐNYÖK ÉS HÁTRÁNYOK A KÖLTSÉGVETÉSI REFORMRA NÉZVE

A költségvetési döntéshozatal alapvetően nem a gazdasági racionalitáson alapul, hanem a politikai lobbitevékenységen. Ezért érdemes vizsgálni a gazdaságpolitikai intézményrendszer fragmentáltságát. A költségvetési hiány kialakulásának és tartósságának, illetve felszámolásának politikai és intézményi magyaráza-

tára számos tanulmány született. Ezekre általánosan az jellemző, hogy rendszerezett kapcsolatot tételeznek fel a költségvetési politika kimenete és a politikai intézményrendszer valamely változója között. A politikai intézményrendszeren belül három fázist vizsgálnak a tanulmányok:

- ❶ a kormányzati fázist,
- ❷ a parlamenti fázist és
- ❸ a végrehajtási fázist.

Az úgynevezett pártos makroökonómiai stratégiaelmélet (*partisan macroeconomic strategy* – Hibbs, 1977; Borelli és Royed, 1995; Hahm et al., 1996; Schmidt, 1996; Wagschal, 1998; Clark és Hallenberg, 2000) a kormányzat pártösszetételének költségvetési hatását keresi. Hibbs (1977) szerint például a baloldali kormány szorosabban kötődik a munkavállalóhoz, ezért hajlandó többet költeni szociálpolitikai és egyenlőségteremtő kiadásokra. Ugyanakkor az adóemelésre is hajlamosabbak ennek érdekében. A jobboldali vagy konzervatív kormány pedig az állam méretének csökkentésére és az alacsonyabb adókra törekszik.

Alesina (1987), Alesina és Perotti (1995), Clark és Hallenberg (2000) továbbá Demertzis et al. (2004) azt állítják, hogy a jobboldali kormányok nem hajlamosak a lazításra, viszont a baloldali/liberális¹ kormányok több sikert érnek el a konszolidációban, míg a centrista – itt

inkább nagykoalíciós – kormányok a legfegyelmetlenebbek és kevés sikert tudnak felmutatni a költségvetési egyensúly kapcsán. A koalíciós kormányok hajlamosabbak az expanzióra, mint az egypárti és ez a hajlam a koalícióban részt vevő pártok számával egyenes arányban növekszik. (Roubini és Sachs, 1989) A kisebbségi kormányt elvileg szigorúan képes ellenőrizni a parlament, ezért feltételezhető, hogy fegyvelmezt. Sajnos azonban ez a fegyvelme a parlamenti pártok igényeinek kiszolgálásában mutatkozik meg, nem pedig a költségvetési konszolidáció és reform végrehajtásában.

A valóságban a kormányzat ideológiai beállítottsága és a költségvetési hiány között – Roubini és Sachs (1989) kivételével – az erre vonatkozó empirikus országokat összehasonlító tanulmányok (de Haan és Sturm, 1994; Hahm et al., 1996; Alesina et al., 1998, 215–216. oldal; Borelli és Royed, 1995; Wagschal, 1998) nem tudtak maradéktalanul közvetlen összefüggést kimutatni. Tabellini és Alesina (1990) szerint ugyan a konzervatív és a baloldali/liberális kormányok eltérő preferenciájúak, ami az állam méretét, a költségvetés egyensúlyát, a kiadások összetételét és az adóterhek elosztását illeti, az újraválasztásuk érdekében azonban mindkettő vállalja a költségvetési expanziót, csupán a deficitstratégiájuk eltérő. Persson és Svensson (1989) modelljéből úgy tűnik, hogy a konzervatív kormányzat a vereség ellen hajlandó a deficitfinanszírozásra, amivel növeli az állami adósságállományt és a költségvetés kamatterheit, miközben a jövőbeni fogyasztást csökkenti. A baloldali/liberális kormányzat a vereség ellen költségvetési többletet halmoz fel, amiből csökkentheti az államadósságot és így a költségvetés kamatkidadásait is, hogy erre alapozva növelhesse a jövőbeni közkiadásokat.

Arra viszont számos igazolás született, hogy a kormánystruktúra és az éves költségvetés megalkotásának intézményi folyamata jelentősen képes befolyásolni a költségvetési expanzió és a deficit mértékét. A kormányzati szerkezet

alapján kétféle megközelítést alkalmaznak a várható költségvetési politika kimenetére nézve (von Hagen et al., 2002, 96–97. oldal). Az úgynevezett kinevezési megközelítés (*delegation approach*) az egypárti kormányzatokra alkalmazható, ahol kizárólag hierarchikus kapcsolat áll fenn a kormánytagok között. Ez esetben erős miniszterelnöki és – ami a fiskális fegyvelme szempontjából még fontosabb – erős pénzügyminiszteri pozíció kialakítására adódik lehetőség. Ez azt jelenti, hogy a pénzügyminiszter határozza meg a költségvetési tárgyalások napirendjét (*agenda-setting power*), joga van megkötéseket javasolni az egyes főbb költségvetési kategóriákra, minden közpénzügyi információ felett ellenőrzést gyakorol, ami jelentős ellenőrző kapacitást is feltételez és van hatalma a kiadási tárcák (*spending ministries*) költségvetési tervtől való eltérését korrigálni, illetve megvétózni. Ez a fajta egypárti kormányzás azonban alapvetően a kétpárti váltógazdaságokban képzelhető el, ami elsősorban az olyan többségi képviselői (*pluralist* vagy *majoritarian representation*) választási rendszerek eredménye, mint az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok vagy Franciaország.

Az úgynevezett arányos képviselői (*proportional representation*) rendszerek alapvetően többpárti törvényhozást eredményeznek és ezzel együtt jó eséllyel koalíciós kényszert is. Ekkor a szerződéses megközelítéssel (*contract approach*) írható le a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának folyamata. Ugyanis a többpárti koalíciós kormányzás várható költségvetési kimenetének előrejelzéséhez a koalíciós szerződésből kell kiindulni. Ez a szerződés a pártok egyenrangú, horizontális kapcsolatából tárgyalásos úton alakul ki, magában foglalva a költségvetési célokat. Ilyen körülmények között szinte lehetetlen a többi minisztérium fölé rendelt, erősen korlátozó pénzügyminiszteri pozíciót kialakítani, mert a pénzügyminisztert delegálón kívüli többi koalíciós párt veszélyeztetve éreznék egyenrangú pozícióját és fél-

nének attól, hogy a pénzügyminiszter befolyásával visszaél a kárukra. Továbbá a túlköltekező minisztereket is nehéz eltávolítani, mert az ilyen lépések is koalíciós alkut igényelnek. Mindezek alapján Alesina és Perotti (1999) úgy véli, hogy az arányos képviseleti rendszer által „kitermelt” koalíciós kormányok hajlamosak a költségvetési alkalmazkodás elodázására, így ilyenkor az államadósság is gyorsabban halmozódik, mint az egypárti kormányok esetében. Von Hagen és Harden (1996) szerint ugyanis az arányos képviseleti rendszerek olyan politikai környezetet eredményeznek, amelyben számos párt rendelkezik parlamenti képviselettel és mindegyik párt belső fegyelme erős, ugyanakkor koalíciós kényszer áll fenn, ami a kormányzati fegyelmet gyengíti.

Az igazsághoz hozzátartozik az is: Baldini (2000) vizsgálatában úgy látta jónak, hogy az arányos képviseleti rendszer elemzésekor az egy- vagy kétpárti és a többpárti koalíciókat két csoportba különválasztva kezelje, mert számos eltérés mutatkozik közöttük.

Alesina és Perotti (1998) „hatalommegosztási” megközelítésében a kormányzat összetétele nincs hatással arra, hogy mekkora befolyással rendelkezik a fiskális megszorítások véghezvitelére. A döntésbe bevontak számának bővülő körével viszont a költségvetési politika végső kialakításának bizonytalansága növekszik. A megosztott hatalom gyengébb költségvetési fegyelemhez és lassúbb fiskális alkalmazkodóképességhez vezet, főleg, ha koalíciós és sok minisztériumból álló kormányzatról van szó. Perotti és Kontopoulos (2002) ezen belül is azt tartja, hogy a legfontosabb jellemzők: melyik koalíciós párt ingadozó parlamenti szavazó, mekkora a koalíciós többség az ellenzékhez képest és mennyire egységes a kormányon kívüli pártok fellépése. Ha a koalíció túlzottan fragmentált vagy az ellenzék szavazata is számít, akkor előáll az a helyzet, hogy számos politikai blokk küzd a bevételek feletti befolyásért. Ha az egyik lemond a pénzügyi források egy szele-

téről, akkor más koalíciós partner nagyobb részt hasít magának, ezért az önmegtartóztatás pártszinten nem lesz racionális döntés. Ezt az állapotot nevezi Hughes – Hallett et al. (2003) széthúzó, potyázós döntéshozatalnak (*non-cooperative free rider decision making*).

Mindez felvetheti az intézményi döntéshozatal reformját, az alapvető demokratikus kereteket, a nemzeti választási és képviseleti rendszerek alapjait azonban extern tényezőként, külső adottságként kell kezelni, amelyek minősítése nem is feladata az idézett tanulmányoknak. Akár elvi, akár gyakorlati megfontolásokból, nem biztos, hogy érdemes e rendszerek fölé rendelni a költségvetési fegyelem és egyensúly célját. Ezért az intézményi tapasztalatokat inkább arra érdemes felhasználni, hogy vagy a kinevezési, vagy a szerződéses megközelítés intézményrendszer-típusán belül váljon elérhetővé a költségvetési egyensúly a strukturális reformokon keresztül.

A nemzeti költségvetés megalkotásának és ellenőrzésének folyamatában szerepet játszanak a nemzeti parlamentek is. Az arányos képviseleti rendszerben viszont a parlament szerepét korlátozza a belső pártfegyelem, ezért kevésbé fontos a parlamenti fázis. A gyakorlatban gyenge, a folyamatra kis befolyással bíró szereplő a törvényhozás, annak ellenére, hogy számos európai országtanulmány a költségvetési folyamat vizsgálata során alaposan elemzi a parlament szerepét (Blöndal, 2001; Blöndal et al., 2002; Blöndal és Kristensen, 2002; Blöndal és Ruffner, 2004; Kraan, 2005; von Hagen és Harden, 1996; Poterba és von Hagen, 1999; Baldini, 2000). Alapvetően a kormány határozza meg a költségvetési vita menetrendjét. A parlamentnek egy erőteljes szankciója van a kormánnyal szemben, mégpedig a költségvetés elutasítása, ami Európában mindenütt a kormány bukásával jár. De még ezen eszköz alkalmazása ellen is van visszatartó erő, az úgynevezett guillotine-hatás, azaz a kormány bukásával a (kormánypárti) képviselők a saját bukásukat és befolyásukat is kockáztatják

egy rendkívüli választás kiírása vagy egy pártjuk nélkül felálló új koalíció miatt.

A szakirodalom egy része a politika, szűkebben a kormányzat instabilitásának következményeit is hangsúlyozza. Az alapfeltevés, hogy a rövidebb életű kormány képtelen a költségvetési egyensúlytalanság problémáját hosszú távon is megnyugtatóan kezelni, mert sokkal rövidebb időtávra kell terveznie a remélt újrávalasztásával együtt, mint egy stabil, hosszú időtartamú mandátumra biztosan számító kormányzat. (de Haan és Sturm, 1994; Freitag és Sciarini, 2001) A hosszabb életű kormányok kisebb mértékű deficitre való hajlamát feltételező megközelítést többek között Baldini (2000) is igazolta, összekötve a témát azzal, hogy egy-egy kormány élettartamát nagyban determinálja a kormányzat szerkezete. Három csoportba sorolta az OECD-országokat:

- ❶ arányos képviseleti rendszerek többpárti koalícióval,

- ❷ arányos képviseleti rendszerek egy- vagy kétpárti koalícióval,

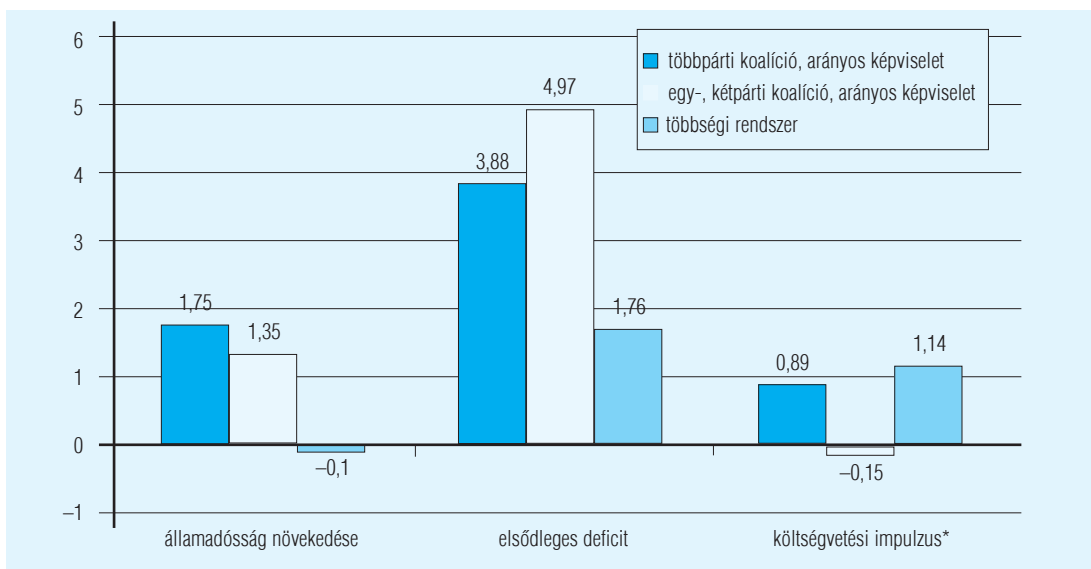
- ❸ „többségi” rendszer kétpárti váltógazdaságban.

1945 és 1992 közötti kormányokat vizsgálva, arra kereste a választ, hogy mennyiben befolyásolja a kormányzat szerkezete a kitöltött hivatali idejének hosszát és költségvetési politikai teljesítményét. Az (1) csoportba tartozik Belgium, Finnország, Olaszország, Hollandia és az 1945 és 1958 közötti negyedik Francia Köztársaság, de utóbbit érdemes kihagyni a mintából, mert extrém eset. A (2) csoportba Ausztria, Dánia, Németország, Írország, Norvégia és Svédország került, míg a (3) csoportban Ausztrália, Kanada, Japán, Új-Zéland és az Egyesült Királyság és az 1958 utáni Franciaország szerepel. Az elemzés szerint a többpárti koalíciók esetében egy törvényhozási időszakra átlagosan 3 kormány jutott, míg a másik két csoport esetében nagyjából 1,5. A hivatali idő hossza

1. ábra

A KÜLÖNBÖZŐ KORMÁNYZATI TÍPUSOK KÖLTSÉGVETÉSI TELJESÍTMÉNYÉNEK ÁTLAGA

[Baldini (2000) alapján, GDP-arányosan, százalékban]



Forrás: Baldini (2000) p. 27, Table 2

*fiscal impulse = munkanélküliséghez igazított elsődleges deficit – előző évi elsődleges deficit, a költségvetési impulzus mérőszámát Alesina és Perotti (1995) alkotta meg azért, hogy kiszűrje az endogén ciklikus komponenst a kormányzati költségvetésből, így megkapjuk a diszkreionális komponenst.

szempontjából előbbiek csupán 16 hónapot voltak képesek átlagosan kitölteni, ami mindössze kétharmada a másik két kormányzati típus egyaránt 24 hónapos átlagához képest.

Baldini (2000) költségvetési teljesítményre vonatkozó eredményei lapján (lásd 1. ábra) úgy tűnik, hogy a költségvetési egyensúly szempontjából legstabilabb teljesítményt a többségi képviseleti rendszer képes biztosítani.

A költségvetés végrehajtási fázisánál az az alapkérdés, hogy mennyire térhet el a végrehajtott hatalom a költségvetési törvénytől/tervezettől. Az eredeti költségvetés betartása érdekében kritikus fontosságú a pénzügyminiszter ellenőrző és megfigyelő szerepe, továbbá a közösségi fogyasztás végrehajtásánál a vétőjoga. Kérdés, hogy egyes tárcák többletigénye mennyire oldható meg az eredeti keretszámokon belüli rugalmassal, tárcaközi forrásátcsoportosítással. Ha könnyen lehetséges van a kormányzatnak pótköltségvetést elfogadtatnia és előszeretettel nyúl ehhez az eszközhöz, az nagymértékben rontja a költségvetés végrehajtásának fegyelmét, nem beszélve a fiskális politika hitelességéről.

A költségvetési politika hitelességét és fegyelmét javítaná a költségvetési folyamat átláthatóságának biztosítása is. Azonban az átláthatóság a politikusoknak nem érdeke, inkább a kötelezettségek és a költségek elrejtésével, illetve a hasznok túlhangsúlyozásával próbálják a választókat költségvetési illúzióban ringatni, azaz hogy túlértékeljék a befizetett adójukért számukra jogosan járó „ingyenes” közszolgáltatásokat és alulértékeljék ezen közjavak költségét. Alesina és Perotti (1999) a következő trükköket említi.

▶ A gazdasági növekedést, így az adóbevételeket túlbecsülik és az anticiklikus kiadásokat alulbecsülik. A hivatalos várakozásoktól elmaradó eredmények láttán pedig könnyű arra hivatkozni, hogy a szerencse elkerülte a nemzetgazdaságot és/vagy előre nem látható események következtek be.

▶ A költségvetési lépések hatásának „kincstári optimizmussal” való túlbecslésével elodázha-

tó a költségvetési alkalmazkodás végrehajtása. Például jelentéktelen adóbevétel súlyát túlbecsülve, nem tesznek meg szükséges kiadáscsökkentést vagy jelentősebb adóemelését.

▶ Költségvetésen kívülre telepítenek eszközöket, pénzalapokat, beruházásokat, amelyek így nem jelennek meg a költségvetési számlákon.

▶ A költségvetési tervezés alapjául szolgáló múltbeli bázisértékeket elinflálják.

▶ Többéves költségvetési keret esetén a komoly konszolidációs vagy reformlépéseket minden évben újra és újra a második és harmadik évre halasztják a keret felülbíráásával.

Alesina és Cukierman (1990) szerint minél kevesebbet ismernek és értenek meg a választók a költségvetési folyamatból, annál több lehetősége van a politikai döntéshozóknak, hogy stratégiai lépéseket tegyenek, illetve a deficit és túlköltekezés eszközét saját javukra fordítsák. Tájékozatlan szavazók esetében lazább költségvetési politika is lehetséges, amely előidézheti a politikai ciklusok kísérte, a választási év előtt dagadó költségvetési hiány és gyorsuló adósságnövekedés jelenségét. (Rogoff és Sibert, 1988)

A DEMOKRATIKUS INTÉZMÉNYRENDSZER MŰKÖDÉSÉBEN KELETKEZŐ POLITIKAI CIKLUSOK

A költségvetési egyensúly és a politikai intézményi háttér speciális témaköre a politikai ciklusok (*political business cycle*) létének igazolása. E témakörben készült vizsgálatok arra fókuszálnak, hogy a politikai választások évében vagy az azt megelőző évben milyen mértékben lazul a költségvetési fegyelem. Nem mindegyik vizsgálatnak sikerült igazolnia a politikai ciklusok létét (de Haan és Sturm, 1994; Alesina és Perotti, 1995; Andrikopoulos et al., 2004), viszont Buti és van den Noord (2003), von Hagen (2003) az EU-15 országcsoporthoz 1998 és 2002 közötti időszakára, illetve Tujula és Wolswijk (2004) az OECD-országokra nézve az 1970 és 2002 kö-

zötti periódusra kimutattak szignifikáns választási ciklikus hatásokat, amelyek szerint a választást megelőző évben az átlagos költségvetési impulzus jelentősen magasabb volt, mint más években. Ezeket az eredményeket megerősíti *Mink és de Haan* (2006) is, akik azt is kimutatták, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum az eurózónához csatlakozó országokban növelte a költségvetési fegyelmet a választásokat megelőző évben azokhoz az EU-tagállamokhoz képest, amelyek nem vezették be az eurót. A politikai ciklus elméletének megjelenésekor *Nordhaus* (1975) (idézi *Mink és de Haan*, 2006) azt feltételezte, hogy a választó múltba tekintve értékeli a kormányzatot és hozza meg döntését, ezért az újraválasztás érdekében a választás előtt a kormányzatok növelik a választók többségének juttatásait és költségvetési expanzióval élénkítik a gazdaságot. Mások szerint viszont az információs aszimmetriából fakadóan a választó nem ismeri a politikus valós képességeit, hozzáértését, hanem csak azt, amit az megmutat magából, azaz a pillanatnyi, megfigyelhető költségvetési politika lépéseit. (*Rogoff és Sibert*, 1988; *Shi és Svensson*, 2004) Ezért a választások előtt a választók többsége számára jól javadalmazó költségvetési politika növeli az aktuális kormányzat újraválasztásának esélyét. Így viszont a politikai döntéshozók számára – *Mink és de Haan* (2006) szerint – „olcsóbb” megoldás a költségvetési expanzió, mint a megszorítás. Mindezen keresztül azonban erkölcsi kockázat is kerül a rendszerbe. A politikusnak ugyanis hozzáértő(bb)nek kell mutatkoznia a választók előtt, ezért úgynevezett rejtett erőfeszítéseket is tesz a látszat fenntartására. (*Persson és Tabellini*, 2000; *Shi és Svensson*, 2002) Például: a közszolgáltatások színvonalának javítását rövid távú kölcsönből fedezi a kormány, ami csak a választások után lesz nyilvános a következő negyedéves, államadóságról szóló jelentésben vagy a kamatteher növekedése miatt bővülő éves költségvetési hiányról szóló jelentésben. (*Mink és de Haan*, 2006) Ez a viselkedés orszá-

goktól és pártoktól függetlenül kimutatható az OECD-országcsoportban (*Shi és Svensson*, 2004). *Persson és Tabellini* (2002) szignifikáns adócsökkenést mutatott ki a választások előtti évre 60 demokratikus rendszerben működő országban az 1960 és 1998 közötti időszakra vonatkozóan.

Alesina et al. (1998) szerint a politikusok túlzottan érzékenyek a politikai ciklusokra, pedig kimutatása alapján a szigorú fegyelem politikai „költsége” gyakran kicsi, és a szavazók általában hivatalban tartják a sikeresen konszolidáló kormányokat. Igaz ugyan, hogy előfordulnak olyan esetek, amikor a választók a saját érdekeltségüket vagy körzetüket érintő kiadások növelésének ígéretére szavaznak, és emiatt látszólag a konszolidáció politikailag nem kifizetődő, de *Hughes – Hallett et al.* (2003) hozzáteszi, hogy a politikai siker sok más tényezőtől is függ.

Alesina és Perotti (1995) azt is állítja, hogy a gazdasági körülmények is befolyásolják a költségvetés politikai döntéshozóinak reakcióját, és recesszió idején jóval nagyobb a valószínűsége, hogy a költségvetési lazítás eszközéhez nyúljanak. Ezzel viszont szinte biztos, hogy kudarcra van ítélve a gazdaságpolitika.

Ugyanakkor két ok miatt is érdemes fenntartásokkal kezelni a pártos makroökonómiai stratégia elméletét. Egyrészt *Hughes – Hallett et al.* (2003) szerint kérdéses, hogy érvényes-e a valóságra a választók hosszú távú racionalitása és a politikusok jó hírnévre való igénye által meghatározott politikai viselkedés. Másrészt *Brender és Drazen* (2005) állítása szerint ez a fajta politikai ciklikusság a költségvetésben a kevésbé fejlett „új demokráciák” sajátja és egy nélkülük összeállított, csak a legfejlettebb OECD-országokat tartalmazó elemzéssel nem mutatható ki szignifikánsan a választási év hatása a költségvetésben. *Alt és Lassen* (2006) szerint mindez azért van, mert a legfejlettebb demokráciákban biztosított a költségvetés átláthatósága, míg a kevésbé fejlett országokban a

kevésbé átlátható intézményrendszer okozza a politikai ciklusokat. Ami megingatja a kétkezők által felvetett kételyeket, Hughes – Hallett et al. (2003) szerint az, hogy igazából meg kellene különböztetni a választási évet és a választás előtti évet egymástól, és utóbbit érdemes megvizsgálni expanziós kilengéseket keresve.

MENNYIRE ÉRVÉNYESEK AZ INTÉZMÉNYI KÖZGAZDASÁGTAN MEGÁLLAPÍTÁSAI A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOKBAN?

Az eddig említett empirikus elemzések mind a legfejlettebb OECD-országok vizsgálatára szorítkoztak. Kérdés, hogy mindezek a tapasztalatok mennyiben érvényesek a sajátos gazdasági és társadalmi körülményekkel, illetve sajátos fejlődési pályával rendelkező keleti EU-tagállamokra.² Az intézményi közgazdasági elmélet általánosítását indokolja, hogy az új és régi EU-tagországokban nagyon hasonló politikai intézményi rendszer működik. De vajon megvalósítható-e ugyanaz, ugyanúgy két országban? Egyik parlamentáris demokráciában képesek a politikai pártok fontos kérdésben kiegyezni, a civil szervezetek valóban alulról szerveződnek és hatékonyan gyakorolnak nyomást a politikai elitre, a korrupció – legfőképpen az önkéntes állampolgári önmegtartóztatás révén – felszámolható, míg más nemzeti rendszerben mindez nem működik. Az ilyen eltérések kapcsán feltételezhető, hogy nem a parlamentáris demokrácia intézményi rendszerébe került paradoxon, hanem valamilyen rendszeren kívüli tényezők okoznak eltérést az országok között.

Ennek a külső tényezőnek a létezését próbálta – sikertelenül – kimutatni *Druckman* és *Roberts* (2005) a parlamentáris demokrácia egy intézményi szegmensében, a koalíciós alkufolyamatban. Mivel tizenöt évvel ezelőtt a kelet-európai országok átvették a nyugat-európai országok demokratikus intézményi mintáit,

kiváló alkalom nyílt arra, hogy történelmi fejlődésében, kiemelten fontos gazdasági problémákban eltérő karakterisztikájú, de azonos politikai berendezkedésű országcsoportokat hasonlítsanak össze. Kutatásuk alapkérdése az, hogy vajon az intézmények ugyanazt a végeredményt produkálják-e az új demokráciákban, mint a fejlett demokráciákban vagy mindezt befolyásolja a történelmi, kulturális, gazdasági különbség? Empirikusan összehasonlították a keleti és nyugati koalíciós tárgyalások végeredményét a befolyáelosztásra nézve. A vizsgált összefüggés alapkérdése: az egyes országokban mennyire képesek érvényesíteni a koalícióról tárgyaló pártok a parlamentben megszerzett képviselői helyeik részarányát a minisztériumok leosztásában?³ Ha ugyanaz a korreláció mutatkozna minden régióban, akkor nem állítható, hogy torzítanak az intézményrendszert az olyan külső hatások, mint a Kelet-Európában hiányzó parlamentáris tapasztalat vagy éppen jelen lévő kommunista örökség és a gazdasági rendszer átalakításából fakadó nehézségek.

A kelet-európai országok gazdasági és politikai átmenete után rendelkezésre állnak idősorok olyan országokról, amelyek alapvetően eltérő karakterisztikájúak az intézményrendszeren kívüli tényezők szempontjából. *Druckman* és *Roberts* (2005) feltevése szerint először is a nyugat-európai országok évtizedek vagy akár évszázadok tapasztalatával rendelkeznek a parlamentáris demokrácia intézményeinek működtetésére nézve, míg Kelet-Európában mély nyomokat hagyott a politikai elit gondolkodásában a felülről jövő rendeletekkel irányított egypártrendszer. Ezért utóbbiak kevésbé hajlamosak az egyeztetésre és kompromisszumra, inkább a „győztes mindent visz” játkban hisznek. Másodszor a keleti országoknak mélyreható gazdasági átalakítást kellett végrehajtaniuk a demokratikus politikai rendszer adaptációjával egy időben, ami miatt a kormányt alakító pártok arra kényszerültek, hogy

minél nagyobb erőt vonjanak be a kormányba. Harmadrészt, állításuk szerint, a kommunista örökség miatt Kelet-Európában a kommunista tódpartó(ka)t máshogy kezeli a többi politikai párt. Egyes esetekben elzárkóznak a velük való koalíciótól. Ezért az utódpartók inkább rákényszerülnek a képviselői helyeik részarányához képest kedvezőtlenebb kormányzati befolyás elfogadásra, mint a többi politikai párt.⁴

A szerzők megkülönböztetnek fejlett és kevésbé fejlett országokat a kelet-európai csoporton belül, amely annyiban indokolt, hogy a stabilabb gazdasággal rendelkező országokban kisebb az esély a politikai válságra és így az időközi parlamentáris erőviszony-átrendeződésre. A tanulmány során az is kiderül, hogy a kelet-nyugat megkülönböztetés nem indokolt, hiszen itt a különböző csoportváltozók egymáshoz viszonyított eltérései mind a szignifikanciaszint alatt maradtak. Sokkal inkább indokolt a fejlettek és kevésbé fejlettek szétválasztása. Ez viszont csak azt a trivialitást erősíti, hogy a fejlődési folyamatba később bekapcsolódó országok számára is szükséges bizonyos tanulóidő, amíg az új politikai intézményrendszert kellő hatékonysággal képesek működtetni.

A korrelációs adatok azt mutatták, hogy a kelet-nyugati megkülönböztetés esetében a nyugat-európai országokban valamivel erősebb a kapcsolat a parlamenti képviselői helyek aránya és a minisztériumokból való részesedés aránya között, mint a keleti országokban, ami abban mutatkozott meg, hogy a nyugati kormányalakító pártoknak nagyobb engedményeket kellett tenni, mint a keletieknek, de mindkét régióban jellemzően a kormányalakító tesz engedményt. Ha azonban a keleti országocsoportot szétbontjuk fejlettekre és kevésbé fejlettekre az európai uniós tagság alapján, akkor a fejlett keleti és a nyugati országok között nem tapasztalunk szignifikáns eltérést. Vagyis a kelet-nyugati összehasonlításoknál talált eltérések a kevésbé fejlett

keleti országoknak köszönhetőek. A kevésbé fejlett országokban jóval gyengébb a korreláció (0,71) a parlamenti helyek és a minisztériumok leosztása között, mint a fejlett keleti (1,03) vagy a nyugati országokban (1,04). S amíg, az utóbbi két országocsoportnál szignifikánsan a kormányalakító párt kényszerül alulreprezentáltságra a minisztériumok számát tekintve, addig a kevésbé fejlett országokban a gyenge korreláció jelentős túlsúlyt állapít meg a kormányalakító számára.

Alapvetően tehát az integrációérettség egyfajta politikai intézményi érettséget is tükröz. Feltételezhető tehát, hogy a fejezetben említett, a költségvetési fegyelemre a költségvetés megalkotásának folyamata és a politikai intézményrendszer szerkezete kapcsán tett megállapítások a keleti tagállamok vizsgálatokor is helytállóak.

AZ INTÉZMÉNYI JELLEMZŐK MODELLEZÉSE ÉS MÉRÉSE

Von Hagen et al. (2002) állítása szerint minél alacsonyabb fokú a költségvetés és az adórendszer centralizációja, annál magasabb a költségvetési hiány és az államadósság mértéke. Von Hagen és Harden (1996, 7–11. oldal) azt vizsgálta, hogy miként változik a kormányzat kiadási igénye, ha növekvő számú érdekcsoport kerül a közösségi javak fogyasztásának mértékéről való döntési helyzetbe a bevételek elköltésekor. A modellben minden feladathoz rendelnek kiadási célt (x_i^*) és a rendelkezésre álló pénzalapot az egyes feladatokra felosztják (x_i). A kormányzat célja maximalizálni az alábbi preferenciafüggvényt:

$$V = - \sum_i^n = 1[\alpha/2 (x_i - x_i^*)] - m_i/2 * TB^2 \quad (1)$$

ahol

TB az adóteher (*tax burden*),

$m \pm 1$ a kormányt támogatókra jutó adóteher,

n a kiadási tárcák minisztereinek száma, akik döntési pozícióban vannak.

Értelmezve a függvény maximalizálását, a kifejezés első fele azt jelenti, hogy minimalizálni kell a tényleges és a tervezett kiadások közötti rést, míg a második fele azt, hogy az adóterhelést alacsonyan tartani.

Élve a leegyszerűsítéssel, hogy $xi^* = x^*$, az optimális kiadási szint:

$$B_c = cmx^* / (\alpha + nm) \quad (2)$$

Az n fő miniszterből mindegyik a saját területén gondolkodik csak a tervezett és tényleges kiadások közötti különbséget csökkentésében, ami von Hagen és Harden (1996) szerint más dimenzióba helyezi a kiadásokat. Ugyanis a minisztériumokhoz rendelt pénzek volumene befolyási és presztízskérdés a miniszterek – és koalíció esetén a mögöttük álló párt – számára, ezért igyekeznek ezt növelni. Ráadásul csak azt az adóterhet veszik figyelembe, amely az ő szakterületük választóit érinti. (Ezért volna jobb, ha a minisztériumok nem pénzelosztó és vagyongazdálkodó szervként működnének, hanem programtervezőként és koordinátorként.) Így érdemes egyenként felírni az egyes miniszterek preferenciafüggvényét:

$$U_i = \gamma xi - \alpha/2(xi - xi^*) - mi/2 * TB2 \quad (3)$$

ahol

i jelöli az adott miniszter γxi a miniszter egyéni hasznát abból, hogy nagy költségvetést szerez a minisztériuma számára, $\gamma > 0$.

A γxi egyben megjeleníti a közösségi javak elosztásával kapcsolatos problémát (*common pool problem*) a modellben, nevezetesen, hogy a költségvetést csoportos döntéshozatali folyamaton keresztül több személy határozza meg.

Von Hagen és Harden (1996) további egyszerűsítését alkalmazva, ha $m_i = m/n$, akkor az aggregált kiadás:

$$B_d = [n(\alpha x^* + \gamma) / [\alpha + m], ami > B_c \quad (4)$$

Így a decentralizált költségvetési folyamat a tervezett kiadásokhoz képest eltérést eredmé-

nyez, aminek két oka van: egyfelől az egyéni érdek érvényesülése, másfelől a közösségi javak elosztási problémája. Egy adott minisztérium kiadásnövekedése viszont költségexternáliaként jelentkezik a teljes gazdaság számára, mert a többletkiadás adóterhét, még ha csak áttételesen a későbbi hiteltörlesztésen és a kamatfizetésen keresztül is, minden adófizető gazdasági szereplő viseli. A decentralizált költségvetés esetében viszont a döntéshozók nem ismerik fel ezt az externalitást, ahogy ez az eddigi levezetésből következik, ezért az optimálisnál nagyobb lesz a kiadás mértéke. Matematikailag ez következik abból is, hogy B_d (a csoportos döntést feltételező kimeneti függvény) mindig nagyobb lesz B_c -nél (a kormányt 1 döntéshozóként feltételező függvényénél), feltételezve, hogy mindig létezik egyéni érdek a csoporton belül a túlzott költségek kezdeményezésére ($\gamma \geq 0$), hiszen B_d figyelembe veszi az egyéni motivációk okozta többletkiadási igényt.

Ennek a problémának a feloldására, azaz a túlzott deficit és a túlköltségek enyhítésére von Hagen és Harden (1996) azt javasolja, hogy a költségvetés megalkotásának folyamatába olyan elemeket kell vinni, amelyek erősítik a kollektív érdekek érvényesülését. Ilyen lehet például a kiadási tárcák miniszterei közötti közös megállapodás a közösségi javak elosztására vonatkozóan vagy egy kormányzati személy – a pénzügyminiszter – erős, stratégiai befolyással bíró pozíciója.

A miniszterek közötti tárgyalások és megállapodások csupán a túlköltségek és a túlzott deficit forrását csökkentik (lásd B_n), viszont az erős pénzügyminiszteri pozíció (lásd B_a és B_v esetén) a fent ismertetett szerződéses megközelítés alapján azt jelenti, hogy a pénzügyminisztertől függ, milyen kiadási javaslat kerül egyáltalán a kormányülés napirendjére (agenda-setting) vagy a pénzügyminiszter megvételével a kiadási tárcák miniszterei által elrendelt bármilyen kiadási műveletet.

$$B_n = n(\alpha x^* + \gamma) / (nm + \alpha) \quad (5)$$

$$S = 1/4 \sum_{j=1}^4 I_j \quad (8)$$

$$B_a = n[\alpha x^* + (1-\delta)\gamma] / (nm + \alpha) \quad (6)$$

$$M = (\prod_{j=1}^4 I_j)^{1/4} \quad (9)$$

$$B_v = n[\alpha x^* + (1-\delta)\gamma] / [\alpha + m(n - (1-\delta)(n-1))] \quad (7)$$

ahol

δ a pénzügyminiszter alkuereje szemben a kiadási tárcák befolyásával ($1-\delta$). Minél erősebb a pénzügyminiszter szava, azaz minél nagyobb δ értéke, annál fegyelmezettebb a költségvetés előkészítése és végrehajtása.

A centralizáció mértékének mérésére von Hagen és Harden (1996, 23–25. oldal) két központosítási mutatót dolgozott ki:

A két index négy alpmutatót egyesít a költségvetés megalkotásával és végrehajtásával kapcsolatban (lásd 1. táblázat):

- (1) a kormányzati fázis döntési szerkezete,
- (2) a parlamenti fázis döntési szerkezete,
- (3) a költségvetés végrehajtásának rugalmassága,
- (4) a költségvetési tervezet informatív jellege.

Ha a miniszterelnök és pénzügyminiszter erős pozícióval rendelkezik a kormányzati tárgyalásokon, ha korlátozott a parlament költségvetést módosító lehetősége, ha nagy fokú az

1. táblázat

A KÖZPONTOSÍTÁSI INDEXEK TARTALMA

Alpmutatók	Alpmutatók tartalma
(1) Kormányzati fázis	<ul style="list-style-type: none"> ◆ általános korlátok léte és mértéke ◆ a pénzügyminiszter tárgyalási menetrendet meghatározó hatalma a költségvetési tárgyalások során ◆ a pénzügyminiszter és az egyes kiadási tárcavezetők közötti kétoldalú költségvetési tárgyalások költségvetési normáinak minősége ◆ részvétel a konfliktusmegoldásban
(2) Parlamenti fázis	<ul style="list-style-type: none"> ◆ a parlament módosítási lehetőségeinek korlátainak léte ◆ szükséges módosítási javaslatok az ellensúlyozásra ◆ a módosítási javaslatoknak és a költségvetési törvényjavaslat elutasításának politikai súlya ◆ átfogó szavazás a költségvetésről ◆ átfogó szavazás a kiadásokról
(3) Végrehajtási fázis rugalmassága	<ul style="list-style-type: none"> ◆ a pénzügyminiszter mag tudja-e akadályozni a kiadásokat ◆ pénzügyi szelepek (cash limit) léte ◆ a költségvetési fejezetek közötti átcsoportosítás mértéke ◆ a végrehajtás közbeni változtatás lehetősége ◆ pénzalapok következő évre átvitt része
(4) A költségvetési tervezet dokumentumainak informatív jellege	<ul style="list-style-type: none"> ◆ különleges pénzalapok kizárása ◆ egy vagy több dokumentumot nyújtanak be (lehet-e költségvetési fejezetenként szavazni?) ◆ átláthatóság (minél kevésbé átlátható, annál gyengébb a parlament ellenőrzőképessége) ◆ a nemzeti számlákhoz való kapcsolódás ◆ kormányzati hitelek és garanciavállalások kizárása

Forrás: von Hagen és Harden (1996) p. 23, Table 6

átláthatóság, és ha rugalmatlan a végrehajtás, azaz erősen korlátozott a lehetőség a tervezett kiadásoktól való eltérésre és erős a pénzügyminiszter vétőjoga a kiadási tárcákkal szemben, akkor a két index magas értéket vesz fel, ami erős költségvetési fegyelmet mutat.

Az elvégzett szignifikáns regressziós számítások alapján a tesztelt 4 alapváltozó 60 százalékban magyarázza a költségvetési hiányt mindkét mutatónál, 40 százalékban az S és 29 százalékban az M szerint az államadósság mértékét.

A leírtakból eddig világossá válhatott, hogy a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának folyamatába leginkább a kormányzatnak van beleszólása. Ezért érdemes vizsgálni a kormányzati szerkezet költségvetési kimentre gyakorolt hatását is. Kiegészítve az előbbi modellt, Kontopoulos és Perotti (1999) a kormányzati gyengeség kapcsán a fragmentáció két jellemzőjének, a koalíciót alkotó pártok számának (NPC) és a kiadási tárcák számának (NSM) különböző költségvetési változókra ($b_t - b_{t-1}$) gyakorolt hatását vizsgálta. Akár a deficit, akár a teljes kiadás vagy a teljes bevétel változásának mértékét befolyásolják a fenti tényezők.

$$b_t - b_{t-1} = \alpha_0 + \alpha_1 NPC_t + \alpha_2 NSM_t + \alpha_3 NPC_t * DY_t + \alpha_4 NSM_t * DY_t + \alpha_5 DY_t + \alpha_6 DU_t + \alpha_7 INFL_t + \epsilon_t \quad (10)$$

ahol

DY_t a GDP növekedési rátája,

DU_t a munkanélküliségi ráta változása,

$INFL_t$ az árszínvonal változása.

Ezek szerepeltetésének oka, hogy a makroökonómiai környezet befolyásolja a kiadásokat és korlátok közé szorítja a politikai döntéshozók lehetséges lépéseit. $NPC_t * DY_t$ és $NSM_t * DY_t$ az intézményi és a makroökonómiai változók közötti interakció.

Kontopoulos és Perotti (1999) empirikus elemzése alapján az NSM alapvetően meghatározza a deficitet, az NPC mind a kiadási,

mind a bevételi oldalon szignifikánsan meghatározó, de a deficitnél a két hatás kioltja egymást. Mindkét változó hatása jelentősebb és fontosabb a recesszió éveiben, mint dinamikus gazdasági növekedés idején. Míg az NPC , azaz a koalícióba bevont pártok száma leginkább a választási rendszer eredménye – lásd többségi vs. arányos képviselet, – amit külső adottságként kell tekinteni, így ezen keresztül nehéz volna befolyásolni a költségvetési fegyelmet. Viszont az NSM , azaz minisztériumok számának meghatározása és változtatása gyakorlatilag minden OECD-országban a kormány hatásköre.

A POLITIKAI KONSZENZUS HIÁNYÁNAK ÁTHIDALÁSA

Von Hagen et al. (2002) a költségvetés megalkotásának folyamatában alapvetően koordinációs kudarcokat okol a fiskális fegyelmetlenségért. Egyrészt csökkenteni kell a departementalizációt, azaz a döntésbe bevontak nagy számát és a fragmentációt, azaz a költségvetés megalkotási folyamatának elaprózását. Másrészt a centralizált költségvetési megalkotási folyamatban be kell mutatni a tényleges határkölségeket és határhasznokat, ugyanis a kormányzati kiadások hasznát hajlamosak a politikai döntéshozók túlértékelni a már fent említett költségvetési illúzióban élve.

Minden EU-tagállam készít konvergenciaprogramot, ami egyébként uniós szinten hivatkozási alap a túlzott deficiteljárás során. A konvergenciaprogram nem más, mint hogy a költségvetés bizonyos input (például infláció) és output (például költségvetési deficit) számait több évre előre kijelölik, mint elérendő célt. A konvergenciaprogram ugyan önmagában nem kötelező érvényű, de elegendő eszközzé válhat ahhoz, hogy „átláthatóbbá, követhetőbbé és számon kérhetővé” tegye a kormányzat költségvetési politikáját a hazai társadalom és a

nemzetközi partnerországok számára is. (Benczes, 2004, 55. oldal) Éppen ezért ugyanúgy törvénybe lehetne iktatni a konvergenciaprogramot egyfajta többéves költségvetésként (*multi-year budgeting*), mint az éves költségvetést. Ennek analógiájára akár a nemzeti fejlesztési terv is emelkedhetne törvényerőre – esetleg minősített többséggel.

A törvényi megoldáson kívül testületi változtatások is szükségesek. Elméleti szinten eddig Csillag és Mibályi (2006) részéről is felmerült, de az 1990-es évektől találunk rá működő példát, hogy létre lehetne hozni egy *Költségvetési és/vagy Pénzügyi (Fő) Tanácsot*, amely ellenőrzési joggal bírna a költségvetési hiány felett. Ezt a jogot pedig ki kellene terjeszteni a konvergenciaprogram számainak betartatására vagy akár a strukturális reformok végrehajtására is. Ehhez hasonló megoldást alkalmaznak Belgiumban High-Council of Finance és Spanyolországban Fiscal and Financial Policy Council néven. (von Hagen et al., 2002, 106. oldal)

A lényege ennek a megoldásnak, hogy egy ténylegesen döntéshozó testületet hozzanak létre, ne pedig egy látszat tanácsadó csoportot. Az ezzel kapcsolatos vitákban felmerült az, hogy amennyiben ez a testület a kormánytól és pártoktól független szakértőkből állna, akkor gyakorlatilag ugyanazzal a befolyással rendelkezne az állami újraelosztásban, mint a parlament, amely a legszélesebb legitimitást tudhatja maga mögött. Ha a belga példát tekintjük, akkor azt láthatjuk, hogy a tanács tagjai mind valamilyen demokratikus intézmény delegáltja. A nemzetközi integráció lényege is éppen az, hogy ha egy (nemzeti) intézmény önként adja át a döntési jogkörét más (nemzetközi) szervnek, akkor a legitimitás és a szuverenitás nem sérül. Egyébként is célszerű, hogy a tanács elnöke a pénzügyminiszter, mint a költségvetési törvény teljesüléséért felelős személy legyen. Egy szempontot viszont mindenképpen figyelembe kellene venni: Ebbe a tanácsba nem importálhatók a gazdasági/politikai érdekkonflik-

tusok, hiszen egyetlen célja kell, hogy legyen: a költségvetési egyensúly és/vagy a konvergenciaprogram érvényesítése.

Még mindig fennáll azonban a végső akadály: a politikai szereplők kompromisszumképtelensége. Vagyis szükségesnek tűnik egy külső hatás, ami megfelel a parlamentáris demokrácia elveinek és érdekeltté teszi a politikai döntéshozókat az említett lépések megtételére. Ha volna elegendő forrás, egy-egy civil alapítvány is indíthatna olyan kampányt, amivel fogékonyá teszi a közvéleményt a problémára és széles körben elfogadottá, sőt igényeltté teszi ezt a megoldási javaslatokat. Ezáltal a politikusok népszerűsége javulna, ha meghozzák a szükséges törvényeket és végrehajtják a strukturális reformokat. Ezen kívül olyan meghatározó gazdasági vezetők, akik nem függnek a pártoktól, megpróbálhatnának elfogadtatni minden potenciálisan kormányképes párttal egy általuk megalkotott társadalmi/gazdasági nyilatkozatot, amely tartalmazza az alapelveket, stratégiai irányokat. A politikai döntéshozók arra vállalnának kötelezettséget, hogy kormányra kerülésükkor ettől nem térnek el. Persze, fennáll a veszély, hogy a jóhiszeműség és a politikai racionalitás nem mindig fogja fedni egymást.

A költségvetési átláthatóság megvalósítására Alesina és Perotti (1999) három elvi megoldást lát, amiből egy a leginkább megvalósítható. A transzparencia biztosítható lenne a törvényi szabályozáson keresztül, de ez végeláthatatlan szabályozáshoz vezetne. Létre lehetne hozni egy független transzparenciatestületet is, de többpártrendszerben könnyen megkérdőjelezhető volna a függetlenség hitelessége. Bár a számvevőszék (*national court of audit*) talán kellően hiteles bármely EU-tagállamban a feladat ellátására, mégis a harmadik változat tűnik a leghitelesebb megoldásnak, nevezetesen közbeszerzési eljárással egy nem állami intézetet kellene megbízni azzal, hogy mérje fel a költségvetési folyamat pontosságát és átláthatóságát, mintegy könyvvizsgálatszerűen.

Kormányzati szinten érdemes a miniszterelnök és esetleg a pénzügyminiszter pozícióját is stratégiaileg meghatározóvá tenni. A költségvetési döntéseket érdemes kétoldalú tárgyalásokon lefolytatni a pénzügyminiszter és a kiadási tárcák vezetői között. A kiadási tárcák minisztereinek nem szabad hagyni sok időt terveik kidolgozására a kétoldalú tárgyalásokat megelőzően, mert különben lesz alkalmuk egymással egyeztetni (von Hagen és Harden, 1996, 8. oldal), és gyakorlatilag „kartelljellegű” informális megállapodásokat fognak kötni egymás kiadási igényeinek elismerésére.

Von Hagen és Harden (1996) tapasztalatai szerint az 1970-es évektől kezdve azokban az or-

szágokban valósult meg sikeresen a költségvetési kiadások és a deficit korlátozása, ahol a pénzügyminisztereknek stratégiai dominanciája volt. Ilyen volt például Franciaország, ahol az alkotmányból következően erős a miniszterelnök alkupozíciója kormányon belül és Nagy-Britannia, ahol a történelmi konvenciók és a szenioritás révén a pénzügyminiszter pozíciója erős. Önmagában a kiadási célok megkötése csak a kisebb európai országokban volt sikeres. Azokban az európai országokban, ahol a pénzügyeknek nincs speciális státusza, mindig is jelentős problémát jelentett a költségvetési egyensúly megteremtése (Írország, Belgium, Görögország, Portugália, Olaszország, Luxemburg).

JEGYZETEK

¹ „Baloldali” az európai kormányok vizsgálatokor, „liberális” az amerikai kormányok vizsgálatokor – a két szó itt ugyanazt jelenti, csak a társadalmi/kulturális kontextus tér el némiképpen.

² Az alábbi néhány bekezdés a szerzőtől Történelemfüggő-e a demokrácia intézményi működése címmel jelent meg, a *DEMOS Szakpolitikai Szemle 2005. novemberi számában, 15–17. oldal*

³ A koalíciós tárgyalásokra vonatkozóan három koalíciós viselkedési elméletből indult ki a vizsgálat. A Gamson-törvény (Druckman és Roberts, 2005) empirikusan igazolt megfigyelése szerint a koalíciós felek nem akkora részt várnak el a számukra jutott miniszteri posztokból és a hozzájuk kapcsolódó erőforrásokból, mint amennyi képviselői hellyel hozzájárulnak a kormány parlamenti többségéhez. Arra a kérdésre, hogy kinek a kárára térnek el a pártok a „részarányos kifizetés” modelljétől, két ellentétes elméleti feltételezés adhat választ. A Baron és Ferejohn (1989) által alkotott játékban a kormányalakító párt által beterjesztett elosztási javaslatban saját maga számára biztosít túlsúlyt a saját képviselői számához képest. Morelli (1999) modelljében nem elosztási javaslatot terjesztenek be, hanem a tárgyaló pártok parlamenti súlyuk szerinti sorrendben követelnek részesedést, és amennyiben megvan a parlamenti többség, miközben az igények nem haladják meg a teljes kifizetési lehetőséget, például a

minisztériumok számát, akkor létrejön a koalíció. Ebben az esetben viszont feltételezhetően a kormányalakító legnagyobb párt kénytelen engedni a kisebb pártoknak, hogy azok a képviselői részarányuknál nagyobb súllyal szerepeljenek a kormányban, mert utóbbi pártok fontosabbak a parlamenti kormánytöbbség megszerzéséhez. A Gamson-törvény ez utóbbi érvényesülése mutatható ki inkább minden európai parlamentáris demokráciában.

⁴ Már a csoportalkotó jellemzők megállapításából is kitűnik a modellt alapvetően megkérdőjelező hiba: a kényszerű általánosítás. Többek között nem veszi figyelembe a kommunista utódpártok eltérő fejlődési pályáját. Egyes utódpártok nemzeti kommunista, radikális irányba mozdultak el, ami megnehezítette az elfogadhatóságukat és a koalícióba való bevonásukat. Mások szociáldemokrata irányba változtak, amely lehetővé tette, hogy centrista vagy liberális pártok is elfogadható partnernek tekintsék őket. Ráadásul fejlődéstől függetlenül előfordult, hogy az utódpárt szerezte meg a kormányalakító erő pozícióját. Továbbá elsikkad az a tény is, hogy a balti országokban az utódpárt elsősorban a szovjet-orosz megszállás megtestesítőjeként él az emberek fejében, ezért hosszú távon jelenthet problémát széles körű társadalmi elfogadtatásuk. Végül miként értelmezhető Szlovéniában az utódpárt, amely a kommunista örökség szempontjából gyakorlatilag Szerbia-Monte-Negróban maradt.

IRODALOM

- ALESINA, A. (1987): Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game, *Quarterly Journal of Economics* 102, pp. 651–678
- ALESINA, A. – CUKIERMAN, A. (1990): The Politics of Ambiguity, *Quarterly Journal of Economics* 107, pp. 829–850
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1999) :Budget Deficits and Budget Institutions, in: *Poterba és von Hagen*, pp. 13–36
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1998): Economic Risk and Political Risk, *Economic Journal* 108, pp. 989–1008
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1997): The Welfare State and Competitiveness, *American Economic Review* 87, pp. 921–937
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1995): Fiscal Expansion and Fiscal Adjustment in OECD Countries, *Economic Policy* 21(2), pp. 5–48
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. – TAVARES, J. (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustment, *Brooking Papers on Economic Activity* 1, pp. 197–266
- ALT, J. E. – LASSEN, D. D. (2006): 'Transparency, Political Polarization and Political Budget Cycles in OECD Countries', *American Journal of Political Science*
- ANDRIKOPOULOS, A. – LOIZIDES, I. – PRODROMIDIS, K. (2004): Fiscal Policy and Political Business Cycles in the EU, *European Journal of Political Economy* 20, pp. 125–152
- BALDINI, A. (2000): Parliamentary Dynamics and Fiscal Policy, *Strauch és von Hagen*, pp. 19–60
- BARON, D. P. – FERREJOHN, J. (1989): Bargaining in Legislatures, *American Political Science Review*, 83., pp. 1181–1206
- BENCZES I. (2004): A fiskális konszolidáció sikerének politikai-intézményi feltételei, *Fejlesztés és Finanszírozás*, 4, pp. 48–57, MFB, Budapest
- BLÖNDAL, J. R. (2001): Budgeting in Sweden, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1/1, pp. 27–57, OECD
- BLÖNDAL, J. R. – KRISTENSEN, J. K. – RUFFNER, M. (2002): Budgeting in Finland, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2/2, pp. 119–152, OECD
- BLÖNDAL, J. R. – KRISTENSEN, J. K. (2002): Budgeting in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1/3, pp. 43–80, OECD
- BLÖNDAL, J. R. – RUFFNER, M. (2004): Budgeting in Denmark, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4/1, pp. 49–79, OECD
- BORELLI, S. A. – ROYED, T. J. (1995): Government Strength and Budget Deficit in Advanced Democracies, *European Journal of Political Research* 28, pp. 225–60
- BRENDER, A. – DRAZEN, A. (2005): Where does the Political Business Cycle Really Come From? *Journal of Monetary Economics* 52(7), pp. 1271–1295
- BUTI, M. – VAN DEN NOORD, P. (2003): Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experiences of Early Years of EMU, *OECD Economic Department Working Papers No. 351*, OECD
- BUTI, M. – VON HAGEN, J. – MARTINEZ-MONGAY, C. (2002): The Behaviour of Fiscal Authorities, *Palgrave, European Communities*
- BUTI, M. – SAPIR, A. (2002): EMU and Economic Policy in Europe, *Edward Edgar Publishing Ltd., Cheltenham*
- CLARK, W. R. – HALLERBERG, M. (2000): Mobile Capital, Domestic Institutions, and Electorally Induced Monetary and Fiscal Policy, *American Political Science Review* 94, pp. 323–46
- DEMERTZIS, M. – HUGHES-HALLETT, A. – VIEGI, N. (2004): An Independent Central Bank Faced with Elected Governments, *European Journal of Political Economy* November, 20/3
- DRUCKMAN, J. N. – ROBERTS, A. (2005): Context and Coalition-Bargaining. Comparing Portfolio allocation in Eastern and Western Europe, *Party Politics*, vol. 11., No. 5, pp. 535–555
- FREITAG, M. – SCIARINI, P. (2001): The Political Economy of Budget Deficit in the European Union. The Role of International Constraints and Domestic Structure, *European Union Policy*, vol. 2/2, pp. 163–189, SAGE, London
- DE HAAN, J. – STURM, J.-E. (1994): Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community, *Public Choice* 80, pp. 157–72
- HAHM D. – SUNG – KAMLET, M. S. – MOWERY, D. (1996): The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parliamentary Democracies. The Role of Fiscal Institutions, *Comparative Political Studies*, 29, pp. 52–77
- VON HAGEN, J. (2003): Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability

- and Growth Pact, *ZEI Working Paper, No. B062003, ZEI*
- VON HAGEN, J. – HARDEN, I. (1996): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, *IMF Working Paper, IMF WP/96/78 July, IMF*
- VON HAGEN, J. – HUGHES-HALLETT, A. – STRAUCH, R. (2002): Budgeting Institutions for Sustainable Public Finances, in: *Buti et al.*
- HALLERBERG, M. – VON HAGEN, J. (1999): Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficit in the European Union, in: *Poterba és von Hagen (1999) pp. 209–32*
- HIBBS, D. A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, *American Political Science Review, 71, pp. 1467–1487*
- HUGHES-HALLETT, A. – LEWIS, J. – VON HAGEN, J. (2003): Fiscal Policy in Europe 1991–2003. An Evidence Based Analysis, *CEPR*
- KONTOPOULOS, Y. – PEROTTI, R. (1999): Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD countries, in: *Poterba és von Hagen pp. 81–102*
- KRAAN, D.-J. (2005): Typically Dutch, *OECD Journal on Budgeting, vol. 4/4, pp. 103–125, OECD*
- LAMBERTINI, L. (2000): On the Redistributive Property of Budget Deficit, in: *Strauch és von Hagen, pp. 3–18*
- MORELLI, M. (1999): Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining, *American Political Science Review, 93., p. 809–820*
- NORDHAUS, W. (1975): The Political Business Cycle, *Review of Economic Studies, 42, pp. 169–90*
- PEROTTI, A. – KONTOPOULOS, Y. (2002): Fragmented Fiscal Policy, *Journal of Public Economics*
- PERSSON, T. – SVENSSON, L. (1989): Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit Policy with Time-Inconsistent Preferences, *Quarterly of Economics 104, pp. 325–345*
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2002): Do Electoral Cycles Differ across Political Systems? *Working paper*
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2000): Political Economics: Explaining Economic Policy, *MIT Press, Cambridge*
- POTERBA, J. M. – VON HAGEN, J. (1999): Fiscal Institutions and Fiscal Performance, *The University of Chicago Press, Chicago, London*
- ROGOFF, K. S. – SIBERT, A. (1988): Elections and Macroeconomic Policy Cycles, *Review of Economic Studies 55, pp. 1–16*
- ROUBINI, N. – SACHS, J. (1989): Government Spending and Budget Deficit in the Industrial Countries, *Economic Policy 8, pp. 99–132*
- SHI, M. – SVENSSON, J. (2006): Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments, *Journal of Public Economics, 90/8–9, pp. 1367–89*
- SHI, M. – SVENSSON, J. (2002): Conditional Political Budget Cycles *CEPR Discussion Paper No. 3352, CEPR*
- STRAUCH, R. R. – VON HAGEN, J. (2000): Institutions, Politics and Fiscal Policy, *Kluwer Academic Publisher & ZEI, Boston, Dordrecht, London*
- TABELLINI, G. – ALESINA, A. (1990): Voting on the Budget Deficit, *American Economic Review March, pp. 37–49*
- TUJULA, M. – WOLSWIJK, G. (2004): What Determines Fiscal Balances? An Empirical Investigation in Determinants of Challenges in OECD Budget Balances, *ECB Working Paper, No. 422*
- WARVICK, P. V. – DRUCKMAN, J. N. (2001): Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments, *British Journal of Political Sciences, 31., p. 627–649*
- WAGSCHAL, U. (1998): Politische und institutionelle Determinanten der Staatsverschuldung, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 47, pp. 220–43*

Kuti Mónika*

A külső eladósodás és a külföldi működő tőke belső interakciója Magyarországon

A tanulmány egyrészt a külső eladósodást, valamint a külföldi működő tőke (foreign direct investment, FDI) áramlását, akkumulációját egymással összekapcsoltan vizsgálja, egyúttal a két globális tőkeelem belső interakciójának feltárására is törekszik, másrészt szokványosnak nem mondható, kételyeket is felvető módon kísérletet tesz néhány vállalatfinanszírozási alapelv alkalmazására makroszintű keretek között, megpróbálja a vállalati analógiát a nemzetgazdaság egészére kiterjeszteni tőkebevonási, tőkelekötési és tőkemegtérülési szempontból, óvatosan ügyelve a modell korlátaira.

ELMÉLETEK ÉS TAPASZTALATOK A NEMZETKÖZI SZAKIRODALOMBAN

A külső eladósodással kapcsolatos nemzetközi szakirodalomban több olyan elmélet és hipotézis létezik, amely rávilágít a külső adósságállomány és a külföldi működőtőke-áramlás között húzódó összefüggésekre. Az 1. táblázat a legfontosabbakat sorolja fel közülük, részletes kifejtésükre egy másik cikk keretében került sor (Kuti, 2006).

A táblázat alapján feltételezhető, hogy a külső eladósodás és a közvetlen külföldi tőkebe-

1. táblázat

A KÜLSŐ ELADÓSODÁS ÉS AZ FDI KAPCSOLATÁNAK TEORETIKUS ÉS EMPIRIKUS KERETE

Külső eladósodással kapcsolatos elméletek, hipotézisek	Teoretikus, empirikus kapcsolódás az FDI-áramláshoz
Túlzott eladósodás (debt overhang)	Aizenman egyoldalú integrációs modellje (2005) Krugman „fire sale FDI”-konceptiója (1998)
Adósságintolerancia (Reinhart et al., 2003)	Kevesebb globális magántőkeáram (Evrensel, 2004) FDI magasabb aránya a globális magántőkeáramon belül (Albuquerque, 2003)
Eredendő bűn hipotézise (Eichengreen – Hausmann, 1999)	FDI kockázata is nő (Fernandez-Arias – Hausmann, 2001)
Valutanemek illeszkedési problémája	Adósságszolgálat kontra-ciklikus, az FDI megtérülése prociklikus (Lane – Milesi-Ferretti, 2000)

* A szerző köszönettel tartozik dr. Bélyácz Iván akadémikus kritikai észrevételeiért.

fektetések között létező kapcsolatot leíró elméleti felvetések és empirikus megközelítések Magyarországra is alkalmazhatók.

A VÁLLALATI ANALÓGIA

A vállalati kölcsöntőke-részvénytőke szerkezet párhuzamba állítható a nemzetgazdasági külső finanszírozási struktúra hasonló elemeivel, a külső adósságállománnyal, a külföldi működőtőke-állománnyal és részvényportfólió-befektetésekkel. A vállalati modell alapján a külső és belső tőkeforrások közötti határvonal a kölcsöntőke és részvénytőke között húzódik, nemzetgazdasági szinten viszont a külső tőkeszerkezet mellett létezik egy belső forrásstruktúra is, amelyben egyaránt találunk a belső forrásjuttatók által nyújtott kölcsöntőke- és részvénytőkeelemet, tehát ez esetben az elválasztás külső és belső forrás között nem a két különböző tőkekomponens között vonható meg.

A vállalatfinanszírozási szakirodalom egyik elméleti mérföldköve *Modigliani* és *Miller* (1958) tőkestruktúra-irrelevancia tétele, amelyet *Hausmann* és *Fernández-Arias* (2000) úgy ültetnek át a nemzetgazdaság külső tőkestruktúrájára, hogy a tőkémérleg összetétele nem hat egy ország vagyona (net worth). Csakhogy a valóságban az elmélet tökéletes feltételrendszere nem érvényesül, tehát a tőkestruktúra igenis releváns, azaz adózási megfontolások, pénzügyi ellehetetlenülés, csődkiadások, nem tökéletes piacok határozzák meg egy ország tőkeszerkezetét. Továbbfűzve a gondolatot, a felsoroltak mellett a kockázat, likviditás, piaci értékesíthetőség, futamidő, szerződéses kötelemények és egyéb szempontok határozzák meg a globális tőkejuttatók által választott finanszírozási formát, vagyis azt, hogy milyen a banki és kereskedelmi hitelezés, a kötvény- és részvényportfólió-befektetések és a közvetlen külföldi befektetések aránya a forrásáramokban és -akkumulációban.

Makroszintre ültethető vállalati analógiára nyújt lehetőséget a tőkestruktúra hierarchiaelmélete (*pecking order theory*), amely vállalati szinten felállít egy forrásselektációs rangsort, a visszatartott profit, kölcsöntőke, részvénytőke sorrendjét. Ennek a nemzetgazdaság külső finanszírozási megfelelői *Razin* és szerzőtársai (1998) szerint a külföldi működő tőke, a külföldi kötvény-, majd kötvényportfólió-befektetések egymásutánja felel meg. Felvetődik a kétely, hogy az a külföldi működő tőke, amely a vállalati szektor külföldi ellenőrzés alatt álló szegmensében anyavállalati hitel, visszatartott profit, valamint új és régi részvénytőke aggregált kompozíciója, makroszinten miért ugrik a tőkestruktúra hierarchiaelmélete szerinti első helyre, a vállalati modell visszaforgatott nyereség pozíciójába? Csak részben válaszolja meg a kérdést *Lipsey* (1999) megfigyelése, hogy a hosszú külföldi működőtőketörténelemre visszatekintő amerikai és angol direkt tőkeexporton belül a visszatartott profit szerepe tűnik a legfontosabbnak, azonban ez nem univerzális jelenség, s nem igaz minden időperiódusra, sőt a fiatalabb tőkekihelyező országokra sem.

A tőkeköltségvetési elvet illetően vállalati szinten a projektszelektáció egyik sarkköve, hogy a jövőbeli szabad pénzáramok tőkeköltséggel diszkontált jelenértéke meg kell, hogy haladja a kezdeti beruházás értékét. Ez az államháztartás külső adósságára úgy emelhető át, hogy az államháztartás jövőbeli elsődleges egyenlegei diszkontált értékének meg kell egyeznie a jelenlegi nettó közadósság állományával vagy nagyobbak kell lennie annál ahhoz, hogy az államháztartás fizetéképes legyen, illetve maradjon. Egy másik – tágabb – megközelítés szerint a jövőbeli külkereskedelmi egyenlegek diszkontált értékének kell meghaladnia a nettó külső adósság jelenlegi állományát, s ez az ország fizetőképességének egyik kritériuma. Ugyanígy egy részvény értékét – és ennek analógiáján a külföldi működő tőke agg-

regátumát – a jövőbeli pénzáramok jelenértéke képzí. A mikroszintű tőke-költségvetési elv makroszintű vetületére talált rá Hausmann és Fernández-Arias (2000), akik úgy érveltek, hogy különbség támad a hazai és külföldi befektetők által becsült vállalatértékelés között, ha egy vállalatot gyenge hatékonyságú pénzügyi piac vesz körül és a nemzetközi finanszírozáshoz való hozzáférés is korlátozott számára, csupán csak azért, mert az országnak a magas adósságállomány miatt alacsony adóssminősítése van. A hazai befektető a tőke-költségvetési kalkulációknál alacsonyabb növekedési kilátásokat és magasabb diszkontrátát fog beállítani a korlátozott vagy drága finanszírozási költségek miatt. Ezzel szemben a külföldi befektetők a jövedelmek magasabb növekedését és alacsonyabb diszkontrátát állíthatnak be, mert őket nem korlátozza a helyi tőkepiaci hatékonyság hiánya és a fejlődő országok hitelpiacainak volatilitása. Ennek következtében – állítják – a tőkeellátottságban korlátozott hazai befektető el fogja adni eszközeit a nemzetközi tőkepiacokhoz hozzáférő külföldi befektetőnek, így a közvetlen külföldi tőkebefektetés segít ugyan a tőkepiaci egyenletlenségek leküzdésében, de nem jele a javuló hazai környezetnek.

A vállalatgazdálkodási rendszerben a megszerzett hosszú lejáratú források tőkeként hasznosulnak, az árbevétel generálásában kulcsszerepet játszó beruházási projekteket finanszíroznak, amelyekkel szemben elvárás, hogy kitermelje az adósságszolgálatot és a részvénytulajdonosi megtérülési követelményeket. Nemzetgazdasági szinten a hosszú lejáratú források már nemcsak tőkeként hasznosulnak, hanem a tőketerheket a jövőben ki nem termelő fogyasztásként is. A nemzetgazdaságon belül a társadalomgazdasági alrendszer pusztá léte megbontja a hosszú lejáratú források tőkeként való felhasználásának vállalatfinanszírozási elvét. A társadalomgazdasági rendszer kiadásainak határát a reálgazdaság teherbírása szabja meg.

Ahogy a vállalati tőkestruktúra perspektíváit az árbevétel és különösen a működési profit befolyásolja, úgy a nemzetgazdasági külső forrás-szerkezet fenntarthatósága függ az exportbevételről és a külkereskedelmi egyenleg alakulásától, bár tény, hogy utóbbiak előállításához hazai forrástulajdonosok is hozzájárulnak. Mind mikro-, mind makroszinten tőkemegtérülési kritériumként fogalmazható meg, hogy a működési profitnak, illetve a külkereskedelmi egyenlegnek fedeznie kellene a tőkejuttatóknak fizetendő kamat- és osztalékkötelezettségeket. Ezen a ponton azonban ismét adódik egy olyan felület, ahol a vállalatfinanszírozási párhuzam nem egy az egyben alkalmazható, hiszen a külső adósság utáni kamatfizetés az exportból – tehát árbevételből – történik, amit az adósságszolgálat kifizetése előtt nem terhel az import és néhány egyéb kiadás. Ennek a különbségnek azonban nem kell elterelnie a figyelmet arról, hogy a vállalati modell kamatfedezeti rátája – tehát a működési profit/kamatfizetés – makroszinten a külkereskedelmi egyenleg/kamatfizetés fontos hatékonysági kritérium az „óriásvállalat” számára. Mind vállalati, mind nemzetgazdasági szinten létezik egy megtérülési követelmény, azaz használdozati költség (*opportunity cost*), amelyet a vállalatnak, nemzetgazdaságnak ki kell termelnie hozamként ahhoz, hogy a forrásjuttatók adott kockázati szint mellett ne nézzenek nagy valószínűséggel alternatív befektetési lehetőségek után.

Egyes vállalatfinanszírozási elvek – mint például a részvénytőke reziduális jellege a versenykielégítési rangsorban a vállalat jogutód nélküli megszűnése esetén, a részvénytőke megóvásának hitelezői követelménye, a kamatfizetés prioritása az osztalékfizetés felett – makroszinten sérülnek a nemzetgazdaság sok entitásból álló, halmazszerű természete, szórt tulajdonosi szerkezete miatt. A vállalatfinanszírozási alapelvek korlátozott alkalmazottságában szerepet játszik az is, hogy a nemzetközi

törvényi érvényesíthetőség hiánya miatt a kormányzat kisajátíthatja a külföldi befektetők vagyonát, megtagadhatja a külső adósság viszfizetését, valamint eltérő módon kezelheti a külföldi és belföldi befektetőket (Eaton-Gersovitz, 1981, 1982; Cole – English, 1991; Cole – Kehoe, 1995; Bulow – Rogoff, 1989).

A pénzügyi piacokhoz való hozzáférés elvesztése egy vállalat számára üzleti egzisztenciájának végét jelentheti, makroszinten viszont a nemzetközi tőkepiacok bizalmának elvesztése nem vonja maga után a nemzetgazdaság működésének végét, csupán fokozza a belső forrásokra való utaltságot, a forrásszegénységet, az önerőre támaszkodó gazdasági növekedés kényszerét és a társadalmi feszültséget.

A NEMZETGAZDASÁG KÜLSŐ TŐKESTRUKTÚRÁJA

A vállalati analógia gondolatának folytatásához megfelelő keretet nyújt a makroszintű külső finanszírozási struktúra elemzése. A nemzetgaz-

daság tőkeellátottságának kifejezésére – a vállalati kölcsöntőke- és részvénytőkearányokhoz hasonlóan – a következő hányadosok alkalmasak:

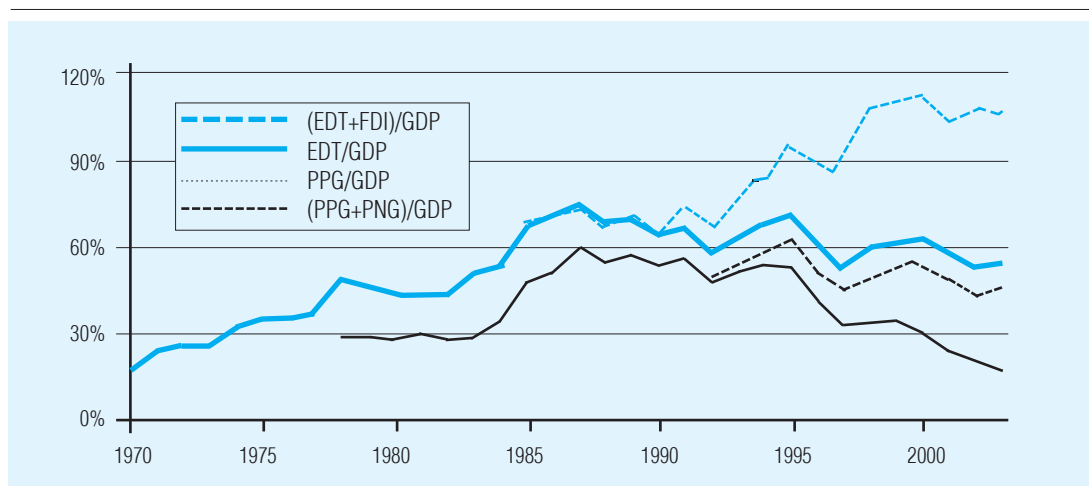
- a külső eladósodottsági mutató, azaz a külső bruttó adósságállomány és a GDP hányadosa (EDT/GDP),
- a GDP-arányos bruttó közvetlen külföldi befektetések állománya (FDI/GDP), ami a nemzetgazdaságot finanszírozó részvénytőkearányt¹ tükrözi,
- a külső ösztőke-ellátottsági ráta az előző két mutató összege [(EDT+FDI)/GDP], amely a kölcsöntőke- és részvénytőke-finanszírozás együttes szintjét jelzi. Az ösztőke-ellátottsági ráta létjogosultságát húzza alá az is, hogy a külső adósság és a külföldi működő tőke ugyanannak a tőketermészetű forrásnak más feltételekhez kötött és más szerződéses formája (lásd 1. ábra).

Az ösztőke-ellátottsági mutató fokozatos emelkedése arra világít rá, hogy az ország modernizációs deficitjének leküzdésében a külső forrásbevonás kulcsfontosságú. A hazai megtakarítások és beruházások közötti rés nagy-

1. ábra

AZ ÖSSZES KÜLSŐ FORRÁS

(a GDP százalékában)

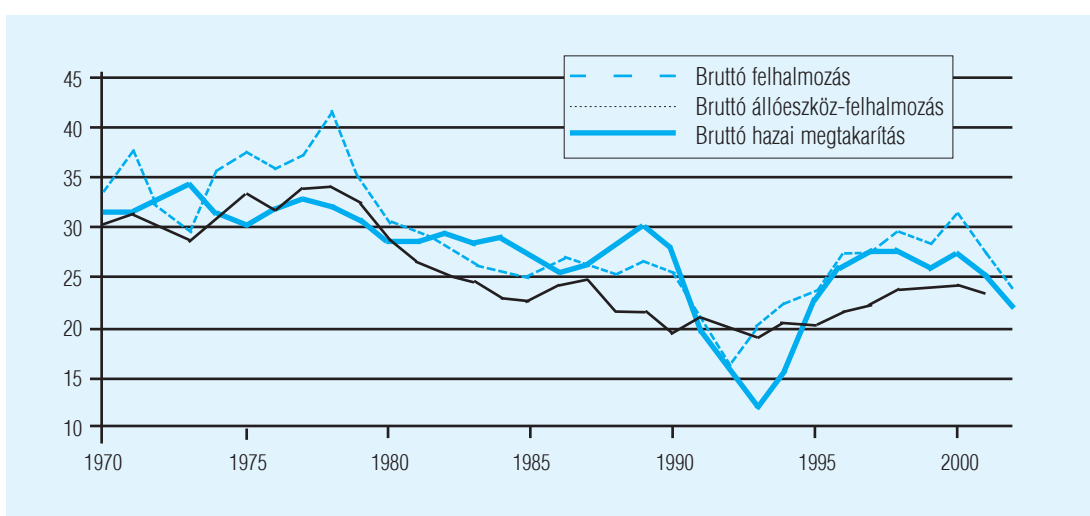


Forrás: UNCTAD; 1978–2003 között: World Bank – World Development Indicators, 1970–1977 között: Economic Commission for Europe: Economic Survey of Europe in 1990–1991, 250. oldal, saját számítás

Megjegyzés²

A BRUTTÓ FELHALMOZÁS ÉS A BRUTTÓ HAZAI MEGTAKARÍTÁS

(a GDP százalékában)



Forrás: World Bank – World Development Indicators

sága, a megtermelt és a felhasznált jövedelmek közötti különbség meghatározza a külső forrásigényt, azaz csak a külföldi finanszírozók terhére lehet egy ország jövedelemabszorpcióját a jövedelemgenerálás fölé emelni (lásd 2. ábra). 1970-től napjainkig a külső eladósodás árán finanszírozott hetvenes évekbeli beruházási hullámok és a kilencvenes évekbeli külföldi működő tőke beáramlásával összefüggő befektetési „boom” alatt fordult elő, hogy a bruttó felhalmozási ráta jelentősen a bruttó hazai megtakarítási ráta fölé emelkedett. A reálgazdasági beruházásfinanszírozás állami feladatkörének feladása, majd a külföldi direkt tőkebefektetők beruházásintenzív tevékenysége jelzi, hogy e területen a két globális tőkeelem viszonyát a helyettesítő jelleg szabja meg. Ennek tükrében nem meglepő, hogy 1960 és 1996 között – Bélyácz (1999) megállapítása szerint – a beruházási ráta és a bruttó nemzeti termék között rendkívül csekély mértékű korreláció mutatható ki, miközben valójában a hazai bruttó felhalmozás tendenciája a pótlólagos erőforrások – tehát az

FDI – bevonásával kiegészített GDP belső felhasználásához igazodott.

A hetvenes-nyolcvanas években megfigyelhető, hogy a fogyasztás szintje késleltetve igazodott a külföldi forrásokhoz való hozzáférésben bekövetkezett változásokhoz, ugyanis az állam sokkal direkter eszközökkel tudott beavatkozni a beruházásokba, mint a fogyasztásba. A hetvenes-nyolcvanas évek gyors ütemű eladósodása során bevont külső források közvetlenül finanszíroztak állami beruházásokat, a támogatásokon keresztül vállalati beruházásokat, közvetlenül és közvetve fogyasztási és jóléti kiadásokat. A piacgazdasági átmenet óta a külső eladósodásban döntő elem a kormányzati túlköltekezés és a lakossági fogyasztás.

Nyilvánvalóan adósságszolgálati problémákhoz vezet, ha a hitelfelvétel jövedelemfinanszírozási formát ölt, azaz a közszféra jövedelmeit egészíti ki a beruházásfejlesztés-financezírozás – tehát gazdaságfejlesztés, különösen exportkapacitás-fejlesztés – helyett (Eichengreen – Bordo, 2002). Magyarország is szembesült

ezekkel a gondokkal, amikor 1981–1982-ben a megugró hitelkamatok, a hitelekkel kapcsolatos lecsökkent futam- és türelmi idő, az adósságállomány előnytelen lejárat szerkezete³, az exporttal kapcsolatos valutailleszkedési problémák⁴ pénzügyi válságot okoztak. De jure nem történt adósságátütemezés, azonban de facto a nyolcvanas években folytatódott az a törekvés, hogy a lejárat tartozásokat új hitelekkel finanszírozzák (Lőrincné, 1992). Ennek hátterében az úgynevezett csendes átütemezés húzódtott meg, amely a rövid lejáratú adósság választott feltételek mellett kedvezőbb, hosszabb lejáratú hitelekkel történő kiváltását, illetve a kedvezőbb kamatozású kötvénykibocsátásokból magasabb kamatozású tartozások előtörlesztését jelentette (MNB, 1994). A közelmúlt is szolgáltató példát a fenti problémára: a kilencvenes évek közepén az összeomló keleti piacok, a még ki nem épült nyugati exportorientáció és Közép-Kelet Európában a legmagasabb GDP-arányos adósságszolgálati kötelezettség okozott válságot.

A tervgazdasági periódus végének és a transzformációs válság időszakának adósságszolgálati válságát a kölcsöntőkeimport felső korlátját jelentette az elmúlt több mint harmincöt év legmagasabb GDP-arányos eladósodottsági rátájával, a magas kamatfelárral, a hivatalos hitelezők megnövekedett hitelezői aktivitásával, a banki és kereskedelmi hitelkivonással, a visszaeső beruházásokkal és lassuló GDP-dinamikával. Ezek egyben a „debt overhang” tünetei is. A külső forrásszerkezetben a lejárat illeszkedés problémájára adott válaszként lehet értelmezni a nyolcvanas években a csendes átütemezés stratégiáját, majd a kilencvenes évektől a külföldi működő tőke fogadását. Az adósságkriszisek után elzárulhatnak a banki hitelek és/vagy kötvénykibocsátások útján történő külső forrásszerzés fő csatornáit, ennek következtében csak a külföldi működőtőke-import és az adósságkonverzió maradhat külső finanszírozási lehetőségként (Edwards, 1990).

A nemzetgazdasági külső tőkeszerkezet vizsgálata mellett fontos áttekinteni a két globális forráselem hazai belső interakcióját, egymásra hatását. Nemcsak az ország fokozott eladósodása volt alapvető jelentőségű a külföldi működő tőke beáramlásában, hanem fordítva, az FDI maga is hozzájárul az ország külső eladósodásához napjainkban.

A KÜLSŐ ADÓSSÁG GENERÁLTA FDI-BEÁRAMLÁS

A magas külső adósságállomány és annak adósságszolgálati kényszere meghatározó szerepet töltött be a külföldi működő tőke iránti nyitásban. A fokozódó eladósodás, a „debt overhang” jelenléte egyik fontos, de nem kizárólagos meghatározó tényezője a közvetlen külföldi működőtőke-áramlásnak. A hazai nagyprivatizációs szakasz *Aizenman* (2005) modelljének, *Albuquerque* (2003) hipotézisének és *Krugman* úgynevezett „fire sale FDI” koncepciójának (1998) egyaránt megfelel. A hierarchiaelmélettel (*pecking order theory*) összhangban, ahogy növekedett a (hitel)kockázat, úgy nőtt a külföldi működő tőkére való ráutaltság, vagyis a Razin és szerzőtársai által a nemzetközi tőkeáramokra alkalmazott hierarchiaelmélet értelmében a tervgazdasági időszak után beáramló külföldi működő tőke a hierarchia rangsorában elfoglalta az elmélettel összhangban álló helyét, hiszen a második helyen álló kölcsöntőke-finanszírozás bővítésének lehetőségei már a nyolcvanas években túltelítődtek.

Visszatulva a vállalati modellre, a kölcsöntőke és részvénytőke közötti átkapcsolást az átváltható kötvények (*convertible bonds*) alkalmazása teszi lehetővé, e tulajdonság megkönnyíti, hogy a vállalat egy új tranzakció során a meglévők mellé akár újabb kötvényeket bocsásson ki. Az átváltható kötvényeknél a kibocsátó kezében lévő vételi opció (*call option*) lehetővé teszi a konverzió kikényszerítését. Ha-

sonló gondolatmenet alapján a magyar nemzetgazdaság külső tőkestruktúrája szempontjából a tervgazdasági periódus válsága idején a nyugat számára tett privatizációs ígéret felfogható úgy is, hogy a bruttó külső adósságállomány felett megjelent egy – indirekt és részleges – részvénytőkévé válhatósági lehetőség, amelyhez társuló vételi opció jogával az állam akkor élt, amikor megkezdte a külföldiek számára is nyitott, intézményesített privatizációs eljárásokat. A vállalati párhuzam ezen a ponton viszont annyiban nem működik, hogy a vételi opció beváltásánál a privatizációs árak kialakítását a kereslet-kínálat szabta meg. A magyar állami tulajdonban lévő vállalatok külföldi tulajdonosoknak való értékesítése egy implicit adósságrészvénytőke csereügylet volt (Mihályi, 2000).

AZ FDI OKOZTA KÜLSŐ ELADÓSODÁS

A külföldi működő tőke által generált eladósodás több csatornán keresztül ragadható meg: egyrészt az FDI hatására felfutó exportpotenciál adósságszolgálati hatása, másrészt az FDI-hoz kötődő adósságalapú forrásáramok növekedése, harmadrészt a külföldi közvetlen befektetések okozta polarizációra adott állami megoldási válaszok, negyedrészt a folyó fizetési mérleg FDI-fedezettsége és végül a külföldi működő tőke önfinanszírozó köráramának megszakadása területén.

Export és adósságszolgálat

A piaczgazdasági átmenet kezdetének súlyos adósságválságából való kivezető utat a külföldi befektetők megjelenése tette lehetővé az exportvezérelt gazdasági növekedéssel.⁵ A közvetlen külföldi befektetések által generált exportfelfutással párhuzamosan javultak az ország relatív adósságszolgálati mutatói. Az export arányában kifejezett teljes külső adósságállományi mutató

drasztikus esése mögött a privatizációs bevételek egy részének adósságtörlesztésre fordítása és a felfelé ívelő exportdinamika kettős hatása egyszerre érvényesült 1995-től. A külföldi működő tőke tehát elősegítette a nyolcvanas évekből örökölt adósságcsapda megszüntetését, így a dinamikus exportárbevétel mellett a viszonylagosan magas – 1997 óta ismét folyamatosan növekvő bruttó és 2001-től meglóduló nettó – adósságállomány terhei fajlagosan könnyebbé váltak. A külföldi működő tőke által indukált exportdinamika és külső tőkeszerkezeti változás azonban oly mértékben javított az ország adósságszolgálati és GDP-arányos eladósodottsági mutatóin, hogy a kedvező megítélés maga is hozzájárult az ország eladósodásának újbóli megindulásához. Ez a gondolatmenet részben magában foglalja a *Lane – Milesi-Ferretti* (2001) által leírt jelenségek körét.

A külföldi működő tőke által megvalósított export – mint adósságszolgálati kapacitás – egyben sebezhetőségi pont is, hiszen az Európai Unió az ország külkereskedelmi termékforgalmából való 72 százalékos részesedése (KSH, 2006), az export erős vállalati és – a külföldi működő tőke által preferált – szektorális koncentrátsága (Éltető, 1999) miatt az adósságvisselelési képesség fenntarthatósága vagy megropppanása függ

- a nyugat-európai gazdaság állapotának kedvező vagy kedvezőtlen alakulásától,
- néhány kulcsfontosságú exportorientált vállalat maradási vagy kitelepülési szándékától, valamint
- bizonyos szektorokban fennmaradó konjunktúrától vagy visszaeséstől.

Az adósságszolgálati képesség sérülékenysége a külföldi működő tőke exportorientációs szerepvállalása ellenére nem szűnt meg. Mind ezen túl az FDI okozta exportfelfutás nem tudott azon a tényen változtatni, hogy a makroszintű kamatfedezeti ráta – amit tekintsünk a külkereskedelmi egyenleg és a fizetett kamatok hányadosaként – az elmúlt több mint harminc

éven többségében negatív volt vagy a rövid exporttöbblettel jellemezhető periódusokban a kamatfedezeti pontot sem érte el.

Az FDI-hoz kötődő adósságjellegű forrásáramok

A külföldi működő tőke és a külső eladósodás közötti másik kapcsolatra utal egyrészt a külföldi tulajdonban lévő bankok megugrott – vállalati és lakossági – devizahitel-állománya, másrészt a külföldi direkt befektetésekhez kapcsolódó tulajdonosi hitel alakulása.

A bankszektor tulajdonosi körében bekövetkezett változásokat jelzi, hogy 2001-re a többségi tulajdonban lévő külföldi banki leányvállalatok eszközei és a fogadó ország teljes banki eszközei közötti arány, azaz Magyarország penetrációs rátája 88,8 volt (UNCTAD, 2004). A nemzetközi pénzügyi piacokba beágyazódott külföldi tulajdonosi háttér elősegítette az országhatárt átívelő hitelügyletek felfutását. A Magyar Nemzeti Bankon kívüli egyéb monetáris intézmények 1995-ben még csak 2,2 milliárd euró, 2005-ben viszont már 18,8 milliárd euró értékben részesültek a külső adósságállományból, ami 1995-ben a külfölddel szemben fennálló nettó tartozásállomány még alig egytizedét tette ki, 2005-re viszont már közel egyharmadát. Tíz év alatt tehát több mint megnyolcszorozódott a bankszektor külső eladósodása.

A külföldi tulajdonú vállalatok átlagos hitelképessége lényegesen meghaladja a hazai tulajdonú vállalatokét. Egy tekintélyes méretű vállalati mintán Balla (2005) kimutatta, hogy az 1992–2001 közötti periódus vége felé a külföldi többségi tulajdonban lévő vállalatok sokkal több hitelt – különösen hosszú lejáratú hitelt – használtak, mint a hazai cégek és jobb esélyük volt a külföldi banki hitelekhez való hozzáféréshez. Ezzel szemben a hazai vállalati szektor összességét tekintve a beruházások finanszírozásakor a lejáratú megfélemlítés elvét megszegve

az állóeszközök egy részét rövid lejáratú kötelezettségekkel finanszírozták a hosszú lejáratú kölcsöntőke szűkössége miatt (Bélyácz, 2005). Ezek a kutatási eredmények alátámasztják, hogy míg az ország fokozott külső eladósodása miatt a hazai vállalatok számára a tőkeellátottság – akár részvénytőke-, akár kölcsöntőke-alapú – fokozása korlátozott volt, addig a külföldi tulajdonban lévő cégek a külföldi banki hitelek, a tulajdonosi hitelek és a visszatartott profit révén a hazai tőkepiaci egyenlenségeken felül tudtak kerekedni, vagyis a külföldi működő tőke Magyarországon is a nem hatékony tőkepiacok kiváltásának, helyettesítésének egyik módja volt.

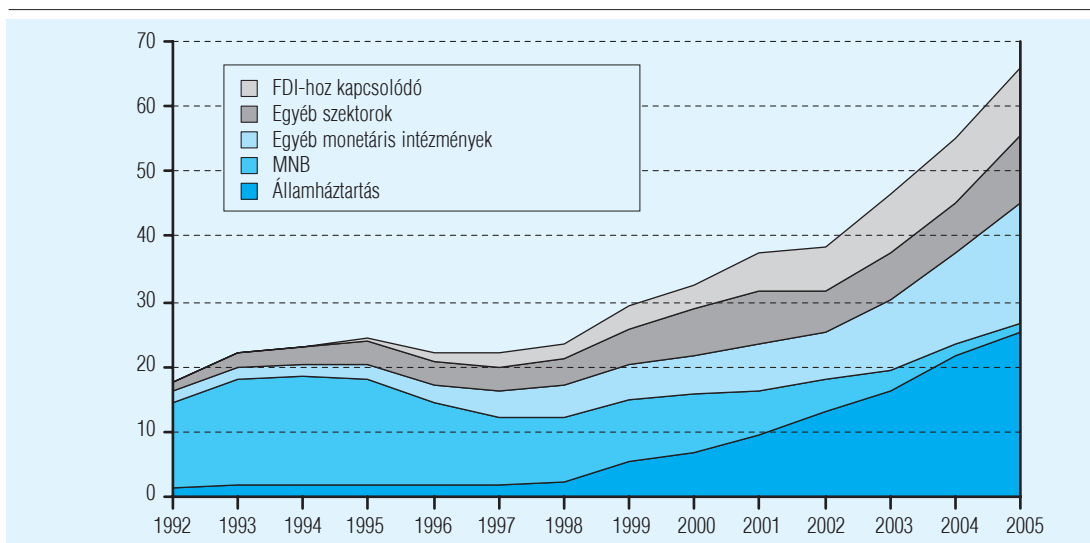
A külföldi működő tőkéhez kötődő tulajdonosi hitel is egy kapocs a külföldi működő tőke és a külső adósság között (lásd 3. ábra). A tulajdonosi hitel lejáratával terhelt kölcsöntőkeimportnak minősül, amelynek mértéke 2005-re elérte a teljes külső adósságállomány közel egyhatodát.

Az FDI okozta polarizáció

A külföldi működő tőke meghatározó szerepére épülő versenyszféra és a társadalomgazdaság kormányzati szektora egymás mellett él, közöttük elkerülhetetlen az „áthatás”. Az FDI-alapú növekedési stratégia vitathatatlan eredményei mellett mellékhatásként jövedelempolarizáció, szociális és területi egyenlőtlenségek alakultak ki, mely problémákra a kormány csak a költségvetési újraelosztási rendszeren keresztül adhat választ a piac működését korrigáló és pótló allokációval. Ez történt mind 2000–2001-ben, mind 2002–2003-ban, amikor a hazai tulajdonú vállalkozások „helyzetbe hozásával”, állami megrendelésekkel, az alkalmazotti bér- és létszámemeléssel, a minimálbér felemelésével, a szociális juttatások programszerű növelésével igyekezett mérsékelni a kormányzat a kialakult feszültségeket.

A KÜLSŐ ADÓSSÁG SZERKEZETE

(milliárd euró)



Forrás: MNB

Ezen a ponton érünk el a külső adósság és a közvetlen külföldi befektetések közötti kapcsolat egyik sajátos aspektusához, a jóléti hatáshoz. A fejlődő országokban, amikor a hazai gazdasági aktorok a túlzott eladósodás (*debt overhang*) és az ennek következtében bekövetkező tőkemenekülés hatására megnyitják a hazai gazdaságot a külföldi működő tőke előtt, létrejön a gazdaság szempontjából egyfajta jóléti nyereség, ami abból a munkaerőhányadból fakad, amely számára az engedélyezett zöldmezős beruházások során a multinacionális vállalatok nyújtanak elhelyezkedési lehetőséget. Az ilyen átfogó reformok lényegében az adósságszolgálat egy részét az adófizetők irányába tolják, azaz az adófizetők implicit biztosítást nyújtanak rá (Aizenman, 2005). Egy további szempont, hogy a külföldi tőkebefektetések növekedésével azonban nem párhuzamos a jóléti hatás, mert a profit külföldre transzferálása csökkentheti a jólétet, sőt a hazai befektetők beruházási megtérülésében is veszteségek mérülhetnek fel (Reis, 2001).

A külföldi működőtőke-alapú fejlesztési stratégia egyoldalú alkalmazása és a külföldi

működő tőke csekély szerveződése a magyar gazdaságba oda vezetett, hogy ezen folyamatok indirekt polarizációs következményein keresztül a külföldi tőkebefektetések, még ha áttételesen is, de hatással voltak a külső eladósodás újbóli megindulására.

A folyó fizetési mérleg FDI-fedezettsége

A külső adósság és a külföldi működő tőke közötti kölcsönhatás aspektusában fontos a folyó fizetési mérleg egyenlege – benne a külső finanszírozási szerkezet egyenlegrontó tőkeköltségével –, hiszen a finanszírozási szükségletet számszerűsíti, amit a tőkemérlegen keresztül többek között a külföldi működőtőke-beáramlás egyenlege finanszíroz.

A vizsgált periódusban a folyó fizetési mérleg az évek többségében – leszámítva néhány restriktív évet és a transzformációs válság kezdeti időszakát – negatív volt, amit a tervgazdasági időszak alatt dominánsan kölcsöntőke-import ellentételezett, a piacgazdasági időszak-

tól viszont a külföldi részvénytőkeimport – tehát a külföldi működő tőke és a részvényportfólió-befektetések beáramlása – részben vagy egészben lefedett, mérsékelve a külső eladósdást (lásd 4. ábra). „A direkt tőkeimport szélsősebben hat a kölcsöntőke importjánál a folyó fizetési mérleg egyenlegére és a teljes egyenlegre”, hiszen a kamatkidadás előre látható, míg a külföldi működőtőke-beáramlás és a profitrepatriálás ugrásszerűen változhat (Erdős, 2003, 190. oldal). A kilencvenes évek óta 2003 volt az első olyan év, amikor a folyó fizetésimérleg-hiány bizonyos fokú FDI-fedezettsége eltűnt, így a közvetlen külföldi tőkebefektetések éves forgalmának elszámolástechnikai fogásként való alkalmazása ekkor kérdőjeleződött meg. A makroökonómiai sebezhetőség vizsgálatok *Krkoska* (2001) a közép-európai régióban a folyó fizetésimérleg-hiány és az FDI közötti rés GDP-hez viszonyított 5 százalékos arányát találta a leghasznosabb korai figyelmeztető jelnek, míg más indikátorok – véleménye szerint – nem nyújtottak ilyen küszöbértéket. 2003-ban ez az arány Ma-

gyarországon több volt, mint 5 százalék, ami alátámasztani látszik *Krkoska* észrevételeit a lezajlott három hazai valutakrízis és a nemzetközi pénzügyi piacok bizalmának megingása ismeretében.

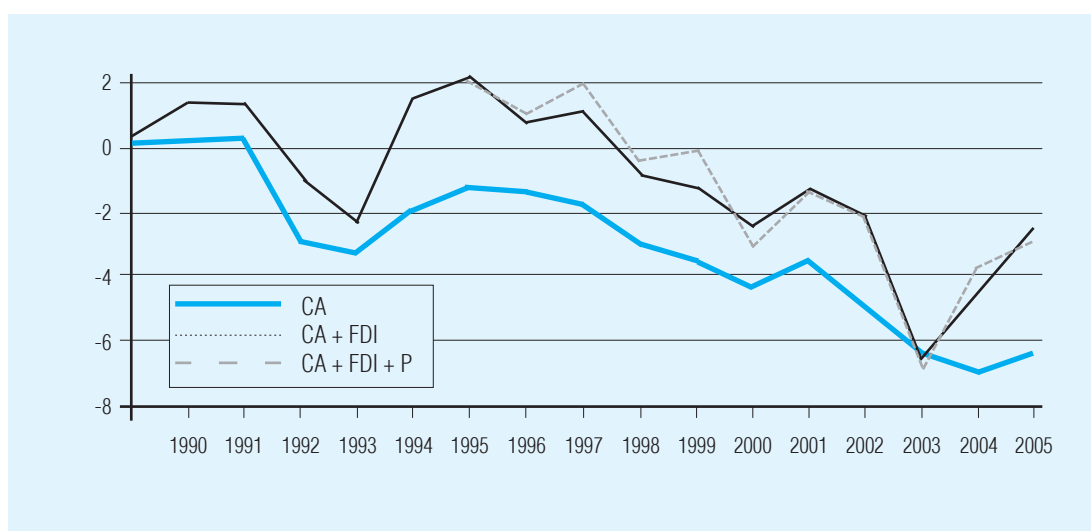
A folyó fizetési mérlegben a jövedelmek egyenlegében együttesen jelenik meg a tulajdonosi hiteleket is magában foglaló külső adóságállomány után fizetett kamat és a külföldi direkt befektetések után fizetett osztalék, valamint az újrabefektetett profit. Ha a külkereskedelmi többlet nem képes kompenzálni a külföldi hitelezőknek fizetendő kamat és a külföldi részvénytulajdonosok által repatriált profit összegét, akkor a külső források tőkeköltése önmagában is finanszírozási szükségletet teremt, ha a viszonzatlan folyó átutalások egyenlege vagy a külföldi működő tőke éves beáramlása nem nyújt erre fedezetet.

Az 5. ábrából látszik, hogy napjainkra a külső tőkestruktúrával kapcsolatos jövedelem-egyenleg lett a folyó fizetésimérleg-hiány egyik meghatározó tényezője. Az ábra annyiban torzít, hogy az újrabefektetett jövedelem a tőke-

4. ábra

A FOLYÓ FIZETÉSIMÉRLEG-HIÁNY FDI-FEDEZETTSÉGE

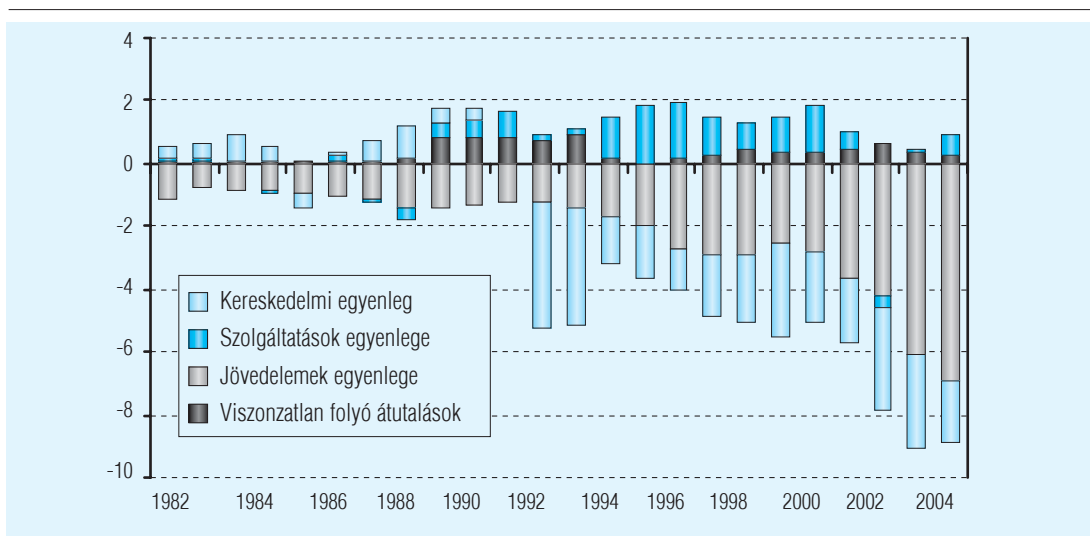
(millió euró)



Forrás: MNB, saját számítás, megjegyzés⁶

A FOLYÓ FIZETÉSIMÉRLEG-HIÁNY ELEMEI

(milliárd dollár)

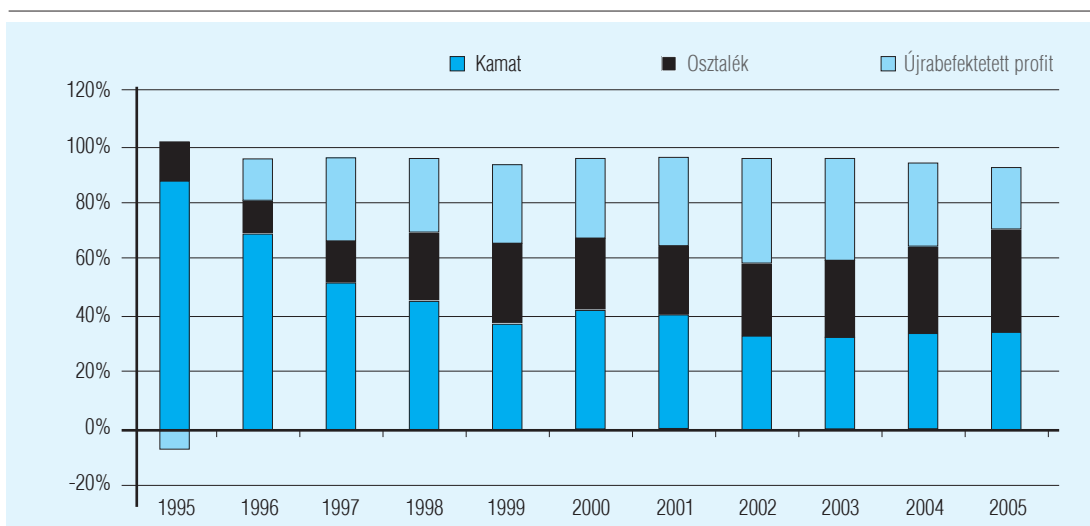


Forrás: IMF International Financial Statistics

mérlegen keresztül automatikusan finanszírozódik. 1995-ig meghatározó a külső adóssággal kapcsolatos tőkeköltségelem, 2005-re viszont a kamat, az osztalék és az újrabefektetett jövedelem nettó értelemben 29–36–32 százalék, bruttó értelemben 36–34–24 százalék arányban járult hozzá a jövedelmekhez (lásd 6. ábra).

Izgalmas kérdés, hogy a folyó fizetési mérleg mekkora része tulajdonítható a külföldi működő tőkének, illetve ennek milyen hányada finanszírozódik az FDI-beáramlásból a tőkémérlegen keresztül. A válasz problematikusán számszerűsíthető, mivel nehéz megállapítani, hogy a folyó fizetési mérleg szabadalmi és licenccijak, vala-

A TŐKEKÖLTSÉGEK RÉSZESEDESE A JÖVEDELMEK KIADÁSI OLDALÁBÓL



Forrás: MNB, saját számítás

mint egyéb üzleti szolgáltatások során pontosan mennyi az a forráskiáramlás, amely a külföldi működő tőkéhez kapcsolódik, de nyilvánvaló, hogy ezek a tételek tovább rontják a forrás-egyenleget. A külföldi működő tőke a fogadó ország számára egy olyan külső hatás, amely révén a technológiatranszferben, a vállalati menedzsmentkultúra emelésében, a marketingpotenciálban, a külső piacokhoz való hozzáférésben, a humán tőke szakértelmének növelésében és sok más területen pozitív externáliák keletkeznek. Ennek tudatában a külső forrástulajdonosok a tovagyrúzó hatásból (*spillover effect*) származó előnyöket internalizálni próbálják a repatriált profit mellett tanácsadói díjak, licencdíjak és transzferárak formájában is.

A 2. táblázat alapján – a hiányosságok ellenére – megállapítható, hogy tőkeáramlási szempontból összességében az FDI olyan köráram, amely az adott éves részvénytőkeimporttal nem képes fedezni az általa okozott külkereskedelmi deficit és jövedelem egyenleg együttes kiáramlását, nem beszélve az egyéb kiáramlásokról. Ezen a megállapításon az sem változtat, hogy ha nem a folyó fizetési mérleg és tőke-mérleg „kiadási oldalára”, hanem „egyenlegére” koncentrálnunk.

A folyó fizetési mérlegben szereplő jövedelmek kiadási oldala lehetőséget nyújt a külföldi

működő tőke használati díjának és jövedelmezőségének összevetésére is. A 3. táblázat alapján két tendencia is megfogalmazható: egyrészt 2002 óta csökken mind a részvénytőke és mind a részvénytőke- plusz tulajdonosi hitel-arányos – az országban kimutatott – profitabilitás, másrészt közben napjainkra megnőtt az osztalékban és a tulajdonosi hitelkamatban megtettesülő tőkeköltés. 2005-re például a kimutatott nyereség (ROCE) közel 60 százalékát a részvénytulajdonosok tőkeköltése viszi el.

Következtetések

A vállalat és a nemzetgazdaság külső tőke- struktúrája párhuzamba állításának – az analógia hiányosságai ellenére – van relevanciája tőkeellátottság, tőkemegtérülés, tőkehasználati díj aspektusából.

A külső forrásbevonás és a magyar gazdaság fellendülése szorosan összekapcsolódott az elmúlt évtizedekben is. A hetvenes évek kezdetétől dominánsan adósságalapú, a nyolcvanas évek végétől vegyes – adósság- és részvénytőke-alapú – külső tőkestruktúrára volt jellemző. Amikor a növekedés adósságalapú finanszírozásának hajtóerői kifulladtak, a külföldi működő tőke akkumulációja vette át ezt a szerepet.

2. táblázat

AZ FDI FINANSZÍROZÁSI KÖRÁRAMA

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Folyó fizetési mérleg											
A) FDI külkereskedelmi deficitje	-256	-254	-211	-184	-251	-700	-538	-276	-282	„	„
Repatriált profit	-44	-56	-98	-200	-244	-261	-281	-317	-317	-457	-592
Tulajdonosi hitelkamat	-4	-3	-3	-8	-6	-13	-15	-34	-25	-72	-82
Újrabefektetett jövedelem	25	-78	-247	-251	-268	-297	-373	-463	-477	-459	-410
B) FDI-jövedelmek	-23	-137	-348	-459	-518	-572	-669	-813	-819	-988	-1084
Tőkemérleg											
C) FDI-beáramlás	594	413	673	580	631	690	661	745	212	738	1273
Fedezetlen egyenleg (A+B+C)	-872	-803	-1232	-1223	-1400	-1962	-1868	-1835	-1312	„	„

Forrás: KSH, MNB, a „B” sor és az utolsó sor saját számítás⁷

AZ FDI TŐKEKÖLTSÉGE ÉS MEGTÉRÜLÉSE

(százalék)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Osztalék/részvénytőke	3,5	3,3	3,3	5,6	4,9	4,8	4,2	4,4	3,9	4,7	5,2
Kamat/tulajdonosi hitel	2,9	1,1	0,8	1,4	0,7	1,4	1,0	2,0	1,1	3,0	3,1
Részvénytőkearány	90,8	85,9	87,5	86,1	85,4	85,1	81,4	81,3	78,0	80,0	81,3
Kölcsöntőkearány	9,2	14,1	12,5	13,9	14,6	14,9	18,6	18,7	22,0	20,0	18,7
Súlyozott tőkeköltség	3,4	3,0	3,0	5,0	4,3	4,3	3,6	3,9	3,3	4,3	4,8
ROE	1,4	7,6	11,7	12,6	10,8	10,5	10,6	11,3	10,0	10,0	9,3
ROCE	1,3	6,5	10,3	10,9	9,2	8,9	8,7	9,7	8,5	8,7	8,2

Forrás: MNB, saját számítás⁸

Ennek köszönhetően javult a nemzetgazdasági teljesítmény, azonban az állandósult állami kiadási többlet, a reálgazdaságon kívüli társadalomgazdasági alrendszerek hatékonysági deficitje okozta külső eladósodás a GDP-hez mérten – PPG/GDP-arány tekintetében – egyre csökkent 1995 után, ami lehetővé tette ezen alrendszerek modernizálásának halogatását.

A vizsgált globális tőkeelemek között sajátos, kétirányú interakció is megfigyelhető eladósodás generálta külföldi tőkebefektetések beáramlása és a külföldi működő tőke által előidézett külső eladósodás formájában. A külföldi működő tőke tehát kétélű fegyver az ország adóssághemelésében, hiszen az indukált exporttevékenység folytán nőtt Magyarország külpiazi nyitottsága, az adóssággal kapcsolatos teherbírási kapacitása, javult az ország hitelminősítése, valamint általa a valutailleszkedés problémájától nagyrészt mentes külső forrás került a külső tőkestruktúrába. A külföldi tulajdoni részesedéssel rendelkező vállalatok miatt ugyanakkor nagyfokú a nemzetgazdaság exportpotenciáljának sebezhetősége, rajtuk keresztül az ország adósságszolgálati képességének törékenysége, mindemellett a külföldi működőtőke-beáramlás mind a tulajdonosi hitelek keresztül, mind a bankrendszer külső eladósodásán keresztül, mind a regionális és jövedelemegyenlőtlenségek áttételes csatornáján át maga is adósságeneráló lett.

A korábban sosem tapasztalt mértékű, 2005-re a GDP 143 százalékát⁹ kitevő külföldi bruttó ösztőkebevonás ellenére megmaradt az ország eladósodási hajlama, amelynek néhány főbb eleme – a permanensnek tekinthető külkereskedelmi hiány, a külső finanszírozási szerkezet kamatot és osztalékot magában foglaló, ki nem termelt teljes tőkeköltsége, a fogyasztás, az állami túlelosztás – változatlan maradt, annak ellenére, hogy egyrészt napjainkra az export háromnegyedét a külföldi tulajdonban lévő vállalatok adják, másrészt a külső forrásszerkezet tőkeköltsége belső átstrukturálódáson ment keresztül.

Az elmúlt több mint harminc évben a külső adósság jelentős mértékben nem tőkeként hasznosult, hiszen a hetvenes-nyolcvanas években nem hatékony beruházásokat, fogyasztást, a kilencvenes években főként fogyasztást finanszírozott. A külföldi működő tőke ezzel szemben tőkeként hasznosult, hiszen beruházásokat és a jövedelmező működtetést biztosító exportfelfutást finanszírozott. A két globális tőkeelemnek így eltérőek a megtérülési sajátosságai, a közvetlen külföldi tőkebefektetések képesek saját tőkeköltségük kitermelésére, azonban az általuk realizált növekmény fölötti rendelkezés a külföldi tőkejuttatók jogköre az FDI zárt finanszírozási köráramán belül, így az állam csak újabb hitelek révén tud többletforráshoz jutni.

JEGYZETEK

- ¹ A részvénytőkearányánál itt eltekintek a részvényportfólió-befektetésektől.
- ² PPG = állami, vagy államilag garantált hosszú lejáratú adósságállomány, PNG = magán, államilag nem garantált hosszú lejáratú adósságállomány. A függőleges szaggatott vonal az adatsorok homogenitásában lévő törést jelzi.
- ³ Világbanki adatok alapján 1978-ban például a fennálló teljes külső tartozásállomány mintegy 40 százaléka éven belül volt esedékes.
- ⁴ Négyeszeres kiszolgáltatottság – dollár-rubel és rubel-dollár konverzió, dollár export-import, rubel export-import – miatt (Adósság..., 1992).
- ⁵ Mihályi (2000) megemlíti a külföldön elismerést kivívott szaktekintélyek – Balassa Béla és Nicholas Kaldor – exportvezérelt növekedés melletti elköteleződésének szerepét az FDI előtti nyitott kapuk elvének formálásában. Ők mutattak rá arra, hogy a magas minőségű, de alacsony áru javak termelésére kiépített kapacitások önmagukban nem jelentenek garanciát a piacok megtalálására, valamint arra is, hogy a világkereskedelem leggyorsabban növekvő része az iparon belüli kereskedelem, amihez azonban be kell tagozódni a multinacionális vállalatok nemzetközi értékesítési hálózataiba.
- ⁶ CA = folyó fizetési mérleg, FDI = nettó FDI-áram egyenlege egyéb tőke nélkül, P = tulajdonviszonyt megtestesítő portfólióbefektetések egyenlege. A függőleges szaggatott vonal a módszertanban bekövetkezett változásra, a pénzforgalmiról az eredményszemléletű elszámolásra való áttérésre utal, így a 1995-ös év kétszer szerepel.
- ⁷ Megjegyzés: a folyó fizetési mérleg kiadási oldala jelenik csak meg a számításban. Az „A” sor a csak és kizárólag az FDI okozta külkereskedelmi termékforgalmat számszerűsíti, a „C” sor nem tartalmazza az adóssággeneráló egyéb tőket.
- ⁸ Az osztalék/részvénytőke arány mint egyfajta osztalékráta, a folyó fizetési mérleg „osztalék és felosztott jövedelem” kiadási sorának és az ország külfölddel szemben közvetlen tőkebefektetések formájában fennálló „részvény, egyéb részesedés és újrabefektetett jövedelem” állományának hányadosa. Hasonlóképpen a kamat/tulajdonosi hitel arány mint valamiféle kamatráta, az FDI-hoz kötődő „egyéb jövedelem” kiadási oldalának és az „egyéb tőke” állományának hányadosa. A „részvény, egyéb részesedés és újrabefektetett jövedelem” állományának részesedése az országba érkezett külföldi tőkebefektetésekből teszi ki a részvénytőke arányát, az „egyéb tőke” részesedése pedig a kölcsöntőke arányát. A súlyozott tőkeköltség a részvénytőkearányal súlyozott osztalékráta és a kölcsöntőkearányal súlyozott kamatráta összege. A ROE (return on equity) az osztalék, felosztott jövedelem, és újrabefektetett jövedelem kiadási oldalának és a „részvény, egyéb részesedés és újrabefektetett jövedelem” bruttó állományának hányadosa. Az ROCE (return on capital employed) az osztalék, felosztott jövedelem, újrabefektetett jövedelem és az egyéb jövedelem kiadási oldalának és a részvény, egyéb részesedés, újrabefektetett jövedelem és egyéb tőke bruttó állományának hányadosa.
- ⁹ Beleértve a külföldi tőkebefektetéseket, a portfólióbefektetéseket és az egyéb külföldi tartozásokat számszerűsíthető teljes, a külfölddel szemben fennálló tartozásállományt.

IRODALOM

- Adósság – Tanulmányok adósságunk múltjáról, jelenéről és jövőjéről, (1990), szerk.: Vigvári András, SZGTI, Budapest
- AIZENMAN, J. (2005): Opposition to FDI and Financial Shocks, *Journal of Development Economics*, Volume 77, Issue 2, August, pp. 467–476
- ALBUQUERQUE, R. (2003): The Composition of International Capital Flows: Risk Sharing through Foreign Direct Investment, *Journal of International Economics*, Volume 61, Issue 2, December, pp. 353–383
- BALLA A. (2005): Empirikus elemzés a magyar feldolgozóipari vállalatok tőkeszerkezet választásáról, *Kézirat*
- BÉLYÁCS I. (1999): A beruházási fordulat, *Janus Pannonius Egyetemi Kiadó, Pécs*
- BÉLYÁCS I. (2005): Characteristics of Corporate Capital Structure Decisions During the Transition Period in Hungary, In Corporate Governance in Transition Economies, Part 2: The Case of Hungary, *Discussion Paper Series, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan*, pp. 59–88

- BULOW, J. – ROGOFF, K. (1989): Sovereign Debt: Is to Forgive to Forget, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 1, pp. 43–50
- COLE, H. L. – ENGLISH, W. B. (1991): Expropriation and Direct Investment, *Journal of International Economics*, Volume 30, pp. 201–227
- COLE, H. L. – KEHOE, P. J. (1995): The Role of Institutions in Repudiation Models of Sovereign Debt, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 35, No. 1, pp. 45–64
- EATON, J. – GERSOVITZ, M. (1981): Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis, *Review of Economic Studies*, Volume 48, pp. 289–309
- EATON, J. – GERSOVITZ, M. (1982): A Theory of Expropriation and Deviations From Perfect Capital Mobility, *NBER Working Papers No. 0972*
- EDWARDS, S. (1990): Capital Flows, Foreign Direct Investment, and Debt-Equity Swaps in Developing Countries, *NBER Working Paper No. 3497*
- EICHENGREEN, B. – BORDO, M. D. (2002): Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization. *NBER Working Paper No. 8716*.
- EICHENGREEN, B. – HAUSMANN, R. (1999): Exchange Rates and Financial Fragility, *NBER Working Papers No. 7418*
- ÉLTETŐ A. (1999): Külföldi működő tőke hatása a külkereskedelemre négy kis közép-kelet-európai országban, *Közgazdasági Szemle*, 1. 66–80. oldal
- ERDŐS T. (2003): Fenntartható gazdasági növekedés, *Akadémiai Kiadó, Budapest*
- EVRENSEL, A. Y. (2004): Lending to Developing Countries Revisited: Changing Nature of Lenders and Payment Problems, *Economic Systems*, Volume 28, Issue 3, September, pp. 235–256
- FERNÁNDEZ-ARIAS, E. – HAUSMANN, R. (2001): Is Foreign Direct Investment a Safer Form of Financing? *Emerging Markets Review*, Volume 2, Issue 1, 1 March, pp. 34–49
- HAUSMANN, R. – FERNÁNDEZ-ARIAS, E. (2000): Foreign Direct Investment: Good Cholesterol? *Inter-American Development Working Papers*, WP-417, March
- KRUGMAN, P. (1998): Fire Sale FDI, (letöltve 2005. 07. 24.) <http://web.mit.edu/krugman/www/FIRE-SALE.htm>
- KSH (2005): Külkereskedelmi termékforgalom, *Budapest*
- KUTI M. (2006): A makroszintű külső tőkestruktúra Közép-Kelet-Európában és a Baltikumban, *Európai Tükör*, 14–29. oldal
- LANE, P. R. – MILESI-FERRETTI, G. M. (2000): External Capital Structure: Theory and Evidence, *IMF Working Paper*, WP/00/152
- LANE, P. R. – MILESI-FERRETTI, G. M. (2001): The External Wealth of Nations: Measure of Foreign Assets and Liabilities for Industrial and Developing Countries, *Journal of International Economics*, Volume 55, Issue 2, December, pp. 263–294
- LIPSEY, R. E. (1999): The Role of Foreign Direct Investment in International Capital Flows, *NBER Working Paper No. 7094*
- LÓRINCSENYI ISTVÁNFFY H. (1992): Foreign Debt, Debt Management Policy and Implications for Hungary's Development, *Europe-Asia Studies*, Volume 44, No. 6, pp. 997–1013
- MIHÁLYI P. (2000): FDI in Hungary: The Post-Communist Privatization Story Reconsidered, *CEU-Economics Working Paper No. 2/2000*
- MNB (1994): Az adósságszolgálat – fizessünk vagy ne fizessünk? *MNB Tájékoztatói Főosztály, Budapest*
- MODIGLIANI, F. – MILLER, M. (1958): The Cost of Capital, *Corporation Finance and Theory of Investment*, *American Economic Review*
- RAZIN, A. – SADKA, E. – YUEN, C. (1998): A pecking order of capital inflows and international tax principles, *Journal of International Economics*, Volume 44, Issue 1, 1 February, pp. 45–68
- REINHART, C. M. – ROGOFF, K. S. – SAVASTANO, M. A. (2003): Debt Intolerance, *Brookings Papers on Economic Activity*, Issue 1, pp. 1–74
- REIS, A. B. (2001): On the Welfare Effects of Foreign Investment, *Journal of International Economics*, Volume 54, Issue 2, August, pp. 411–427
- UNCTAD (2004): World Investment Report 2004: The Shift Towards Services, *United Nations, New York & Geneva*

Belyó Pál

Gazdasági fejlődés és bizalom

A mai magyar társadalom számára fontos a felzárkózási folyamatunk reális megtervezése, a tisztánlátás abban, melyek a napjainkban folyó gazdasági-társadalmi átalakulás irányai és tétjei. Fontos a tisztánlátás, hogy a számos pozitívum¹ mellett milyen súlyúak a negatívumok² és le tudjuk-e ezeket időben küzdeni?

Még jó néhány évnek kell eltelnie ahhoz, hogy a tényleges gazdasági teljesítmény és az állampolgárok életének minősége alapján megalapozott értékelést tudjunk adni régióink és ezen belül Magyarország új világgazdasági rendben kivívott helyéről, sikerességéről, kialakult gazdasági-társadalmi rendszerünk jellegzetességeiről.

A magyar gazdaság számára a kilencvenes évtized a nagy gazdasági-társadalmi átalakulás időszaka volt. A gazdasági rendszerváltás fő elemei a stabilizáció, a modernizáció és a fenntartható növekedés feltételeinek megteremtése, miközben e célok megvalósíthatósága érdekében meg kell őrizni a viszonylagos társadalmi békét. A stabilizációt³ egyaránt szükségessé tették a tervgazdaságtól örökölt egyensúlyhiányok, a rendszerváltással járó gazdasági válság, majd az ennek kezelése során elkövetett gazdaságpolitikai hibák.

A stabilizációt erősen leszűkítve, pusztán az eladósodás megállításaival is lehetne azonosítani, célszerűbb azonban a stabilizációs folyama-

tot összekapcsolni azzal a követelménnyel, hogy hosszabb távon a magyar gazdaságnak is az úgynevezett maastrichti kritériumok⁴ teljesítésére kell törekednie, bár ezen pénzügyi előírások teljesítése az Európai Unióba való belépésnek még nem volt feltétele.

A mostani kemény lépésekkel járó kiigazító gazdaságpolitikánk középpontja a pénzügyi egyensúly visszaállítása. A pénzügyi egyensúly elviselhetősége persze önmagában nem lesz elegendő a fenntartható növekedés megindulásához. További modernizációs⁵ folyamat végbemenetele nélkül a pénzügyi stabilizáció nem lehet eredményes, hiszen csak rossz szerkezetű növekedést tesz lehetővé. A piacgazdaság kiépülése még nem teljesen fejeződött be. Egyrészt a létrejött intézmények tényleges mechanizmusukban sokszor még nem teljesen követik a fejlett európai piacgazdaságok gyakorlatát. Másrészt bizonyos intézményrendszerek (például az államháztartás nagy elosztó rendszerei) átalakítása még csak kezdeti stádiumban van.

Az elmúlt másfél évtized tapasztalata lehet, hogy a piacgazdaság kiépülése sem ad automatikusan védelmet számos kedvezőtlen jelenséggel szemben. Így kialakulhatnak és Magyarországon ki is alakultak súlyos makro-egyensúlytalanságok, előfordulnak monopolpozíciók, gyakori az erőfölénnyel való visszaélés, a tisztességtelen piaci magatartás széles körű, beleértve ebbe az

adócsalásra építő rejtett gazdasági tevékenységet is, a megbízhatatlan információk miatt a tisztánlátás a makrogazdasági helyzet néhány fontos jellemzőjében és a mikroszférában is nehéz.

A piacgazdasági átalakulással összefüggésben jelentősen megváltozott a vállalkozások magatartása és teljesítménye. Az átmeneti időszak a vállalkozói szférában lezárult. A változás azonban még sok területen rendkívül differenciált. A történelmi hagyományokból és az átalakulás nehézségeiből egyaránt következik, hogy a magyar gazdaság hajlama erős a kedvezőtlen piacgazdasági folyamatok felerősítésére. Ezért a makroegyensúly védelme, a verseny tisztaságának megőrzése és a rejtett gazdaság fokozatos visszaszorítása kiemelt gazdaságpolitikai feladat.

A piacgazdasági reformok, a modernizáció volt az előfeltétele annak, hogy a gazdaságban meglévő erőforrások hatékonyan működjenek. Ezek az erőforrások azonban továbbra is rendkívül szűkösek. A modernizációs folyamat lényegéhez nemcsak a piacgazdaság intézményeit létrehozó strukturális változások, hanem az ezek révén elérendő, nemzetközi méretekben is versenyképes termelés megvalósításához szükséges tőke felhalmozása is hozzátartozik. Ehhez a meglévő erőforrások hatékony, újra befektethető profitot hozó mobilizálásán túl tartósan nagy összegű belföldi megtakarításokra és külföldi tőkebeáramlásra van szükség. (A tőkeképződés, illetve -beáramlás viszont szorosan összefügg a befektetésre ösztönző közgazdasági környezettel, aminek megteremtése tehát ugyancsak a modernizáció része.) Komoly esélyt jelent ugyanakkor az elkövetkező évekre, hogy hazánkban folyamatos a működő tőke beáramlásának magas szintje, majd az EU-támogatások folyósításával az elkövetkező 7 éves periódusra reális a további, mintegy évi 2 milliárd dollár (nem adósságot képező) tőkebeáramlás.

Végül is a magyar gazdaság már az ezredforduló előtt (1997-ben) új pályára került. A stabi-

lizációs és modernizációs folyamatban elért jelentős eredmények talaján gyorsult a gazdasági növekedés. A kedvező világgazdasági körülmények között külön előnyökkel járt Magyarország csatlakozása a NATO-hoz és az EU-hoz. Talán évtizedek óta nem volt a magyar gazdaságnak olyan jó esélye az európai fejlődéssel való lépéstartásra, sőt az átlagos európai fejlettségi színvonalhoz való lassú, fokozatos közelítésre, mint az új évezred elején.

A növekedés fenntartható volta erősen függ a gazdaság tényleges teljesítőképességétől, az eddigi stabilizációs és modernizációs politikának a gazdasági szereplők magatartására és várakozásaira gyakorolt hatásától, a külső feltételektől; továbbá attól, hogy a kormányzat döntései során mennyire helyesen mérte és mérte fel ezeket az adottságokat, illetve a várttól eltérő folyamatok észlelése esetén milyen aktivitással képes azokra reagálni.

A ECOSTAT az ismertetett tényezők alakulásának függvényében az elképzelhető forgatókönyvek keretében időről-időre bemutatja a magyar gazdaság elképzelhető tíz-tizenöt éves fejlődési lehetőségeit.

A MAGYAR GAZDASÁG HELYZETE 2006-BAN

A hazai gazdasági fejlődés korábbi tendenciái 2006-ban némileg módosultak. A bruttó hazai termék várhatóan 4 százalékkal bővül. A növekedési ütem lassulását a belföldi fogyasztás vártól elmaradó növekedése és a beruházási tevékenység kismértékű visszaesése okozza. A GDP növekedését a kivitel dinamikus bővülése tartja fenn. A belső hiány ugyanakkor nőtt, az államháztartási deficit jelentősen emelkedett, amit a tavaly ősztől bevezetett és 2007-ben folytatódó kiigazító intézkedések hivatottak orvosolni. Idén az egyensúlyjavító intézkedések hatására a hiány érezhetően csökken, GDP-arányosan mintegy 3 százalékponttal, a növekedési ütem

viszont mérséklődik. Modellszámításaink szerint a GDP dinamikája 2007-ben 2,5 százalékkal körülül lesz.

2006 első három negyedévében a gazdasági folyamatok nem tértek el számottevően a megelőző évi tendenciáktól, a bruttó hazai termék 4,2 százalékkal nőtt. A harmadik negyedévben viszont a GDP növekedési üteme mérséklődött, volumene 3,8 százalékkal bővült az egy évvel korábbihoz képest és 1 százalékkal az előző negyedévihez viszonyítva. Keresleti oldalról a termelés növelését alapvetően a dinamikus bővülő export biztosította. A lakossági fogyasztás növekedése elmaradt a GDP ütemétől és a reálkeresetek növekedésétől.

2006-ban a bruttó állóeszköz-felhalmozás az előző évi szinten marad, modellszámításainkban várhatóan fél százalékkal csökkenni fog, az év második és harmadik negyedévében markáns visszaesést regisztráltak. Az első kilenc havi teljesítmény 0,4 százalékkal maradt el a bázisidőszakitól, ami a GDP dinamikájára is negatívan hatott. A visszaesést a 2005. évi magas bázis mellett a bizonytalan üzleti környezet és a kormányzati beruházások visszafogása okozta. 2007-ben a bázishatás miatt, valamint az uniós transzferek beruházásélénkítő hatása következtében a bruttó állóeszköz-felhalmozás ismét a GDP-dinamika felett növekedhet. A beruházási tevékenység 2007 második felében élenkülni fog, mértéke az év egészében eléri a 4,4 százalékot.

A külkereskedelmi termékforgalom 2006 első kilenc hónapjában erőteljesen bővült, euróban számolva a kivitel dinamikája meghaladta a 15 százalékot, a behozatalé 13 százalék körülül volt. A külkereskedelmi egyenleg jóval kedvezőbb az egy évvel korábbinál. A hazai gazdaság továbbra is exportorientáltan fejlődik, a termékforgalomban az export dinamikája tartósan magasabb az importénál.

Az államháztartás pénzforgalmi adatok alapján számított hiánya 2006 első tíz hónapjában 1510 milliárd forint volt önkormányzatok nél-

kül, ez a várható éves GDP 6,5 százalékának felel meg. Az adóbevételek túlteljesültek, a hiány növekedése elsősorban a kiadások megugráásával magyarázható. A tb-alapok január-október között 188 milliárd forintos deficitet mutatnak annak ellenére, hogy a költségvetési hozzájárulást 2006-ban érezhetően emelték.

A folyó fizetési mérlegnek első féléves adatai alapján a szolgáltatásokat, jövedelmeket és átutalásokat is tartalmazó folyó mérleg első félévi hiánya 200 millió euróval több a bázisidőszakinál. A külső finanszírozási igény az államháztartás csökkenő finanszírozási igénye miatt 2007-től mérséklődik. A háztartások hitelfelvétele – külső finanszírozási igénye – várakozásaink szerint később csökken, így a folyó fizetési mérleg hiánya mérséklődik. Az európai uniós tőkefinanszírozások szintén javítják finanszírozási pozíciónkat. Összességében a folyó fizetési mérleg hiánya GDP-arányosan a 2006 évi 7,1 százalékról 2007-re 6,1 százalékra csökkenhet.

Az infláció az első negyedévben alacsony volt, májustól növekvő tendenciát mutatott, szeptember-októberben a drágulás üteme megduplázódott, főként az áfa- (általános forgalmi adó) kulcs emelkedése miatt. 2007-ben folytatódik a drágulás, az infláció elsősorban a hatósági áremelkedések és az áfakulcs emelése nyomán erősödik, a dezinflációs trend időlegesen megtört. Az áfakulcsváltozás az élelmiszerárakat növelte, a gázáremelés a háztartási energia árában éreztette hatását. 2007 elején az infláció a további áremelések és az ártámogatási rendszer átalakítása nyomán gyorsul. Az árszínvonal emelkedése az idei év közepén egyensúlyi szintet ér el, az év második felében a drágulás mérséklődik, az év egészére 6,4 százalék körülül átlagos áremelkedést prognosztizálunk. A termelői árak az infláció alatti mértékben emelkednek.

2006-ban a jegybanki alapkamat 6 százalékról 8 százalékra emelkedett. A forint stabilizálódott, a középtávú inflációs nyomás továbbra is magas, így az irányadó kamat csak lassan csök-

kenhet. 2007 végén 6,5 százalékra mérséklődhet a két hetes jegybanki betét után fizetett kamat.

2006 végére a forint árfolyama jelentősen megerősödött, így éves átlagban 265 forint/euró számítható. 2007 első negyedévétől további erősödést feltételezünk a pénzügyi bizalom újbóli megerősödése eredményeként. 2007. év egészére 256–257 forint/euró árfolyamot valószínűsítünk.

2006 első kilenc hónapjában a bruttó átlagkereset 7,7 százalékkal emelkedett, a versenyszférában 8,3 százalékos, a költségvetési intézményekben 7 százalékos keresetnövekedést mértek. Az év eleji adó- és járulékcsökkenésnek köszönhetően a nettó keresetek a bruttónál gyorsabb ütemben, mintegy 8 százalékkal nőttek. A reálkeresetek első három negyedévi emelkedése 4,8 százalék volt. A lakossági fogyasztás bővülése jelentősen elmarad a reálkeresetek növekedésétől. 2006 egészében a reálkeresetek 3 százalékkal nőnek. Az egyensúlyjavító lépések miatt a lakosság növelte megtakarításait, hogy a többletköltségek fedezetére némi tartalékkal rendelkezzenek. 2007-ben a bruttó keresetek az inflációnál valamivel kisebb mértékben emelkednek, a reálkeresetek várhatóan 3,5 százalékkal csökkennek.

2007-re mérsékelt ütemű, továbbra is exportvezérelt gazdasági növekedést várunk. Modellszámításaink szerint 2007-ben a GDP dinamikája 2,4 százalék körüli lesz, a végső fogyasztás 0,6 százalékkal visszaesik, ezen belül a lakossági fogyasztás 0,5 százalékkal csökken.

A gazdasági fejlődés kiemelt prioritása a pénzügyi egyensúly fokozatos és tartós javítása. Rövid távú cél az államháztartási egyensúly helyreállítása a 2006–2009 közötti időszakban. Ez részben a kiadások lefaragásával, részben adó- és járulékemeléssel valósul meg. A program fontos eleme az adóalapok szélesítése, az arányosabb közteherviselés kialakítása. A hosszabb távú célok fókuszában a tartós növekedés megteremtése és a gazdaság fenntartható felzárkózási pályára állítása szerepel. A 2007. évi költségvetés ter-

vezete szerint érezhető elmozdulások lesznek az államháztartás bevételi és kiadási oldalának szerkezetében. Jelentősen növekszenek az adó- és járulékbevételek, mérséklődnek a kormányzat folyó és beruházási kiadásai, átalakul az ártámogatási rendszer. Számításaink szerint az államháztartás GDP-arányos hiánya 2006-ban egy számjegyű, 9,6 százalék lesz. Az egyensúlyjavító és reformintézkedések fokozatos megvalósítása reális célkitűzés. A kormányzati intézkedések hatására az államháztartás egyenlege jelentősen javulhat, aránya 2007-ben 6,2–6,8 százalékra mérséklődhet. A kiigazítás sikere komoly mértékben függ attól, hogy a magasabb adó- és járulékkulcsokkal milyen mértékben sikerül növelni a bevételeket és a kiadások csökkentését, milyen szerkezetátalakításokat sikerül tartóssá tenni.

Fiskális politika

A június 10-én megjelent Új Egyensúly Programban, valamint az Európai Bizottságnak október 1-jén benyújtott konvergenciaprogramban megjelent intézkedések és elvek mentén készült el a 2007. évi költségvetés tervezete. A kitűzött célok szerint az államháztartási hiány – ESA95-módszertan szerint – a 2006-ban várható GDP-arányos 10,1 százalékról 2007-ben 6,8 százalékra csökken. A pénzforgalmi személetben közölt mutató 9,7 százalékról mérséklődik 6,9 százalékra. (Lásd 1. ábra)

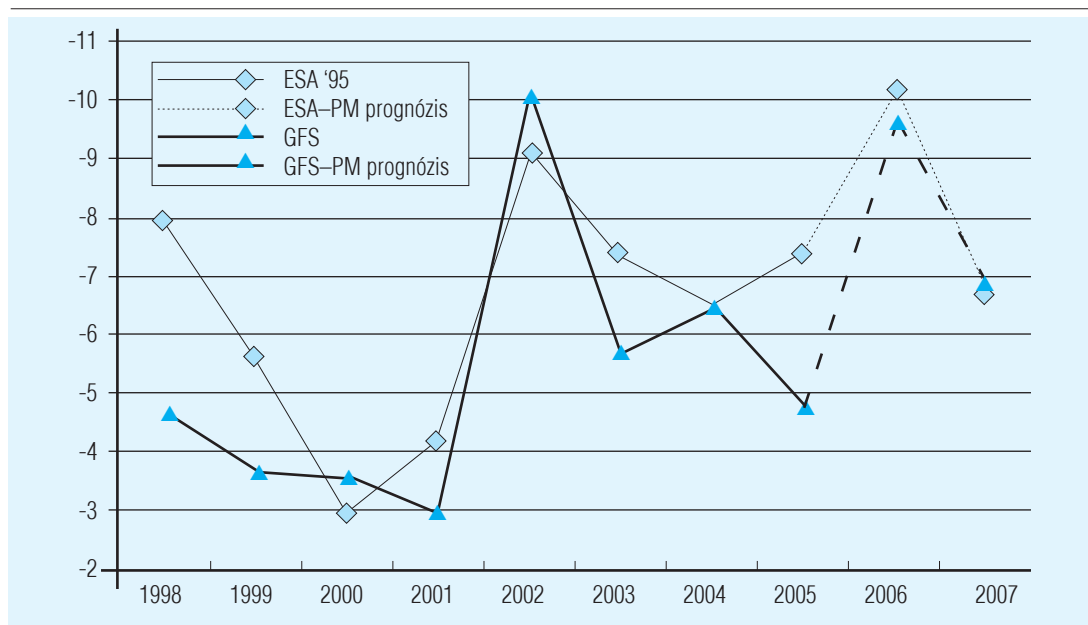
Az államháztartási deficit lefaragását az alábbi intézkedésekkel igyekszik elérni a kormány:

- adó- és járulékbevételek emelése;
- ártámogatások leépítése;
- egészségbiztosítási alap kiadásainak mérséklése;
- tartalékképzési kötelezettség szigorítása.

Az adó- és járulékbevételek változásának részletei már az Új Egyensúly Programban is megjelentek. A bevételek növelésének szándéka minden jövedelemtulajdonost érint (lásd 2. ábra), hiszen:

ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY

(a GDP százalékában, fordított skálán)



Forrás: Eurostat, PM

- a vállalkozásoknál bevezetésre kerül a társasági különadó, emelkedik az egyszerűsített vállalkozói adó kulcsa, nő a járulékalap;
- a lakosság terhei a személyijövedelemadókedvezmények leépítésén keresztül nőnek. Az áfakulcs módosítása és a fizetett járulékok növekedése szintén növeli a bevételeket, egyidejűleg kedvezőtlenül érinti a háztartásokat.

A változások érintik a társadalombiztosítási alapok struktúráját is. A munkáltatókat terhelő járulékok változatlansága mellett változik a szerkezet, azaz a nyugdíjalap bevételei emelkednek az egészségügyi alappal szemben. Az adóterhelés súlypontjai nem változnak, a közvetett adók (áfa) súlya nem csökken, miközben a közvetlen adók [a személyi jövedelemadó (szja) és a társasági adó] emelkednek.

Az adóbevételek emelésétől várja a kormány a megtakarítások felét, a fent kiemelt tételek a GDP 1,7 százalékát érik el. A kiigazítás sikere komoly mértékben függ attól, hogy mennyiben

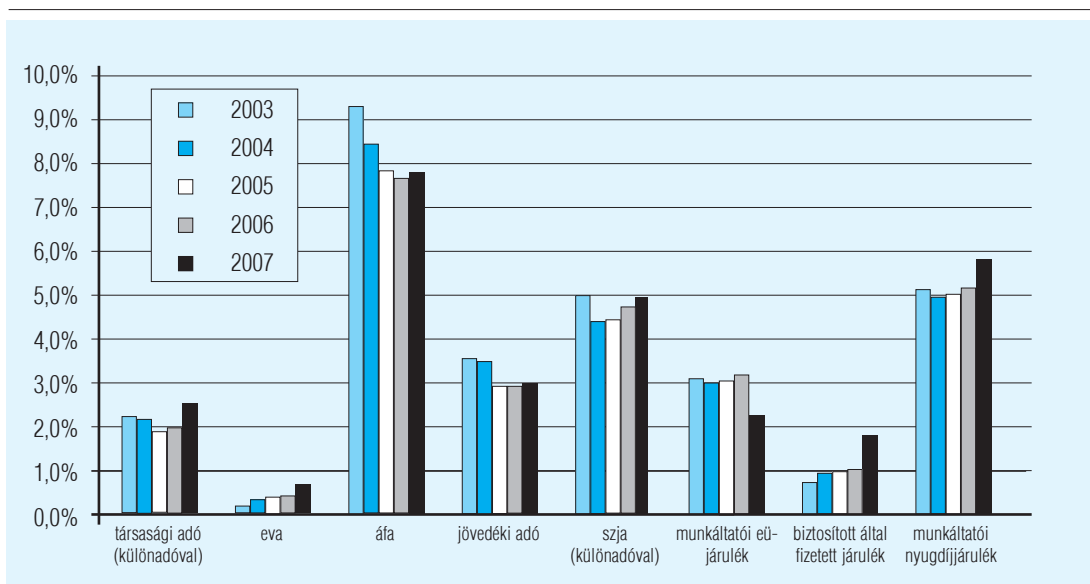
sikerül növelni a magasabb adó- és járulékkulcsokkal a bevételeket. A 2007. évre vonatkozó fontos kérdés, hogy miként változik az adóalap. Ezt lényegében két tényező befolyásolja:

- milyen mértékben fogja vissza a kibocsátást/termelést/fogyasztást a terhek emelkedése;
- milyen mértékű lesz/lehet az adóelkerülés?

Az első kérdést leszűkíthetjük arra, hogy miként változik a bruttó hazai termék és az infláció 2007-ben. Ha megnézzük a GDP három legfontosabb pillérét (háztartások fogyasztása, állóeszköz-felhalmozás, nettó export) akkor azt látjuk, hogy a kiigazító lépések komolyan érintik az első két tételt; azaz a lakosság jövedelmi pozíciójának kedvezőtlen változásán és a beruházások lassulásán keresztül a belföldi kereslet dinamikája mérséklődhet, esetleg csökkenhet. A kiviteli növekedésének elsősorban a külső kereslet szab határt. Bár az európai uniós konjunktúraciklus az idén, azaz 2007-ben dekonjunkturális szakaszba ér, jelentős vissza-

ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEK VÁLTOZÁSA AZ ELMÚLT ÉVEKBEN

(a GDP százalékában)



Forrás: PM

esésre emiatt nem kell számítani. Modellszámításaink szerint 2007-ben a GDP 2,5 százalékos körüli mértékben bővíthet. Az infláció elsősorban a hatósági áremelkedések miatt ugrik meg ez évben, ezt a maginfláció növekvő trendje kíséri. Összességében 6,4 százalékos körüli fogyasztóiár-indexre számítunk az év átlagában. Az intézkedések következményeit mérlegelve várható, hogy a 2006 végére kialakult magas inflációs ráta 2007 első felében tovább növekszik, a második felében az áremelkedés üteme valamelyest mérséklődik.

A kormány a 2007. évi költségvetés-tervezésében 2,2 százalékos GDP-növekedéssel és 6,2 százalékos inflációval számolt. Bár a bruttó hazai termék növekedése alacsony, a magas infláció miatt az adóalap növekedése nem marad el a korábbi évektől. Itt érdemes megkülönböztetni az egyes szereplők adóalapjait.

▶ A háztartások adóalapja a bérdinamika mérséklése miatt kisebb ütemben nő. A fogyasztáson (áfa), illetve megtakarításon (kamatadó, árfolyamnyereség-adó) keresztül az adóbevétel kisebb mértékben emelkedik.

▶ A vállalkozások jövedelme a kereslet és az adóterhelések függvényében változik. A belföldi kereslet mellett a külső kereslet sem élénkül 2007-ben, így itt is csökkenő adóalapra kell számítani.

A kormány már 2006 második felében megtette az első lépéseket az ártámogatások leépítésére. A gázár-kompenzáció racionalizálása, valamint a szociális árkompenzáció rendszerének bevezetése/kiépítése azt a célt szolgálja, hogy a világpiacon emelkedését csökkenő arányban ellentételezzék a költségvetésből.

A gyógyszer-támogatás az elmúlt években gyorsan emelkedő és egyre nagyobb súlyt képviselő kiadási tétellel „nőtte ki magát” a költségvetésben. Az árképzés átalakításával 2007-ben jelentősen csökkenne az erre előirányzott összeg (még ha az elkülönített tartalékokat is figyelembe vesszük). Bár a gyógyszerkasszákat a korábbi évek költségvetéseiben sorozatosan alultervezték, ez évben a rendszer meghirdetett átalakítása garantálhatja a valós megtakarítást.

A központi költségvetés fogyasztóiár-támogatás sora tartalmazza az igénybe vett közlekedé-

si szolgáltatások után megfizetett kompenzációt. Ezen a soron a költségvetés kisebb megtakarítással számol, bár 2007-ben – a meghirdetett tervek szerint – itt is változik a finanszírozás rendszere. Konkrét elképzelésekről azonban még nincs információ, így a kiadások csökkenése kérdéses. (Lásd 3. ábra)

Az egészségbiztosítási alap kiadásai a 2006-ra várható GDP-arányos 6,9 százalékról 6,6 százalékra mérséklődhetnek 2007-ben. Az alap finanszírozási rendszere már 2006-ban is változott, a további módosítások következményei az alábbiak:

- a munkáltatók által fizetett járulékbevételek csökkennek, míg a biztosítottak által fizetett összeg nő;
- a gyógyszerátogatás összege mérséklődik;
- a gyógyító-megelőző ellátásra fordított összeg csökken.

Az alap egyenlegét – illetve a központi költségvetésből az alap hiányának fedezésére fordított kiadásokat – a bevételek növelése és a kiadások csökkentése egyaránt javítja.

2007-ben változik az államháztartás tartalékolási rendszere. Míg korábban általános költségvetési tartalék mellett voltak fejezeti tartalé-

kok, addig ez évben két további tartalékelemmel bővül a rendszer. A létszámleépítések fedezetére és az új közszolgálati személyzeti politika kialakítására elkülönített céltartalék mellett fejezeti szinten is megjelenik az egyensúlyi tartalék. Ez utóbbi csak a fejezeti szintű költségvetési tervek teljesülése esetén használható fel. Így összességében a korábbi évek 70–80 milliárdos tartalékával szemben a 2007. évi költségvetésben összesen 225 milliárd forintnyi tartalék van, ez megközelítőleg a GDP 1 százaléka.

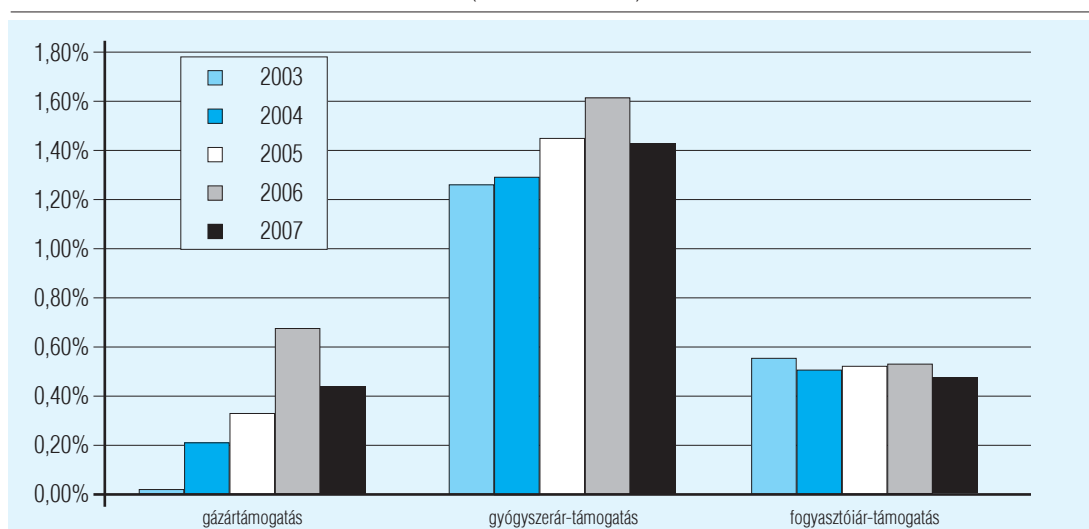
Véleményünk szerint a következő három tényező garantálja a 2007-es költségvetési hiány csökkentését:

- 2006 utolsó negyedében már megszülettek azok a döntések, amelyek rövid távon is növelik a bevételeket;
- eltérően a korábbi rendkívül kedvezőtlen gyakorlattól azokon a területeken, ahol még csak tervezet van egy esetleges döntésről, ott nem kalkulálnak a megtakarítással (például fogyasztóiár-kompenzáció);
- jelentős összegű fejezeti egyensúlyi tartalék áll rendelkezésre, aminek szigorúak a felhasználási feltételei.

3. ábra

ÁRTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA

(a GDP százalékában)



Forrás: PM

E garanciák mellett számításaink szerint a GDP 2–2,5 százalékanak megfelelő megtakarítás már „borítékolható”. Ezen túlmenően további hiánycsökkentés is elérhető lesz, ha a konvergenciaprogramban meghirdetett ütemezésnek megfelelően teljesülnek a Brüsszelnek tett ígéretek. A hiány 6,5–7,0 százalékos sávban ingadozhat 2007-ben.

A 2006-ban felhalmozódó tetemes deficit miatt az államadósság is jelentősen emelkedik. A 2005-ben még 60 százalékot el nem érő GDP-arányos mutató 2006-ban várhatóan eléri a 65 százalékot, 2007-ben tovább emelkedik és megközelíti a 68 százalékot. Az elsődleges egyenleg – a konvergenciaprogram szerint – 2008-ban lehet ismét pozitív, így az adósság csökkentésére csak az évtized végén van esély. (Lásd 4. ábra)

A költségvetés tervezete, annak vitája, valamint a korábbi elkötelezettségek figyelembevételével a kormány 2006-ra vonatkozó új hiányprognózisát teljesíthetőnek tartjuk, így az ESA95 szerint GDP-arányosan számított hiány

valamelyest meghaladhatja a 10 százalékot. Az egyensúly-javító intézkedések és reformintézkedések fokozatos megvalósítása reális célkitűzés, így a 2007. évi deficit a bruttó hazai termék 6,8 százalékára mérséklődhet.

Monetáris politika

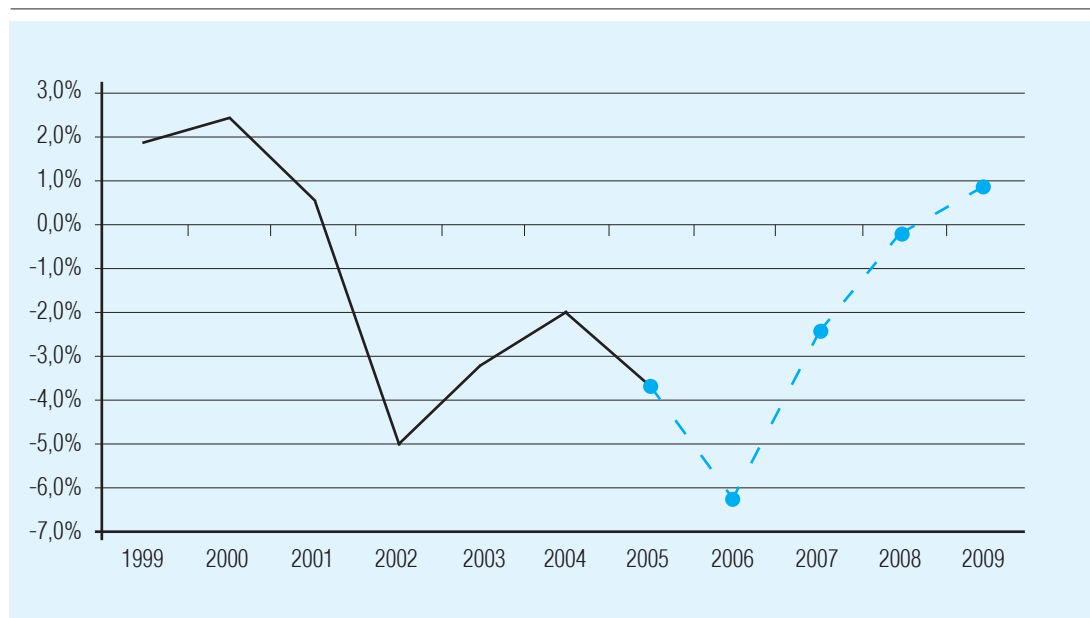
Az árfolyam növekvő volatilitása, az államháztartás finanszírozási igényének növekedése, valamint az inflációs nyomás miatt 2006-ban a jegybanki alapkamat 6 százalékról 8 százalékra emelkedett. Nálunk a legmagasabb a kamatszint a régióban. A forint stabilizálódása mellett a középtávú inflációs nyomás továbbra is magas, így az irányadó kamat csak lassan csökkenthet. (Lásd 5. ábra)

Rövid távon továbbra is meghatározó az árfolyam ingadozása. A külföldi befektetők bizalmát is tükröző árfolyam változása még mindig korlátot szab a jegybank mozgásterének.

4. ábra

ELSŐDLEGES EGYENLEG

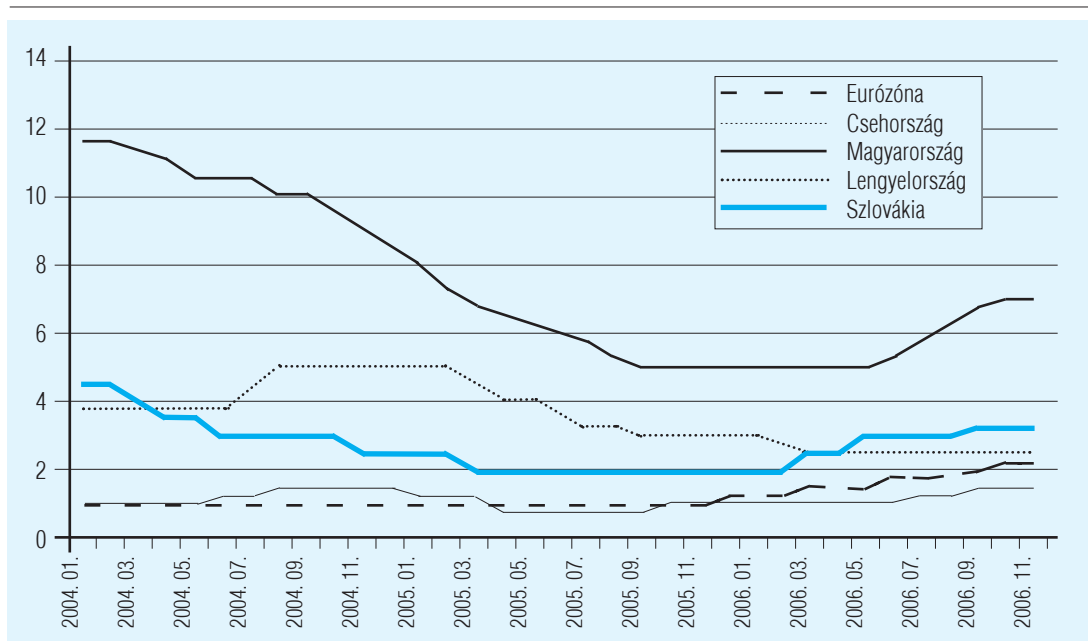
(a GDP százalékában)



Forrás: Eurostat, PM

JEGYBANKI BETÉTI KAMAT ALAKULÁSA

(hónap végén)



Megjegyzés: az Eurostat által közölt jegybanksi betéti kamatláb nem feltétlenül esik egybe az adott ország „irányadó kamatával”, de ahhoz rögzített.

Forrás: Eurostat

Infláció

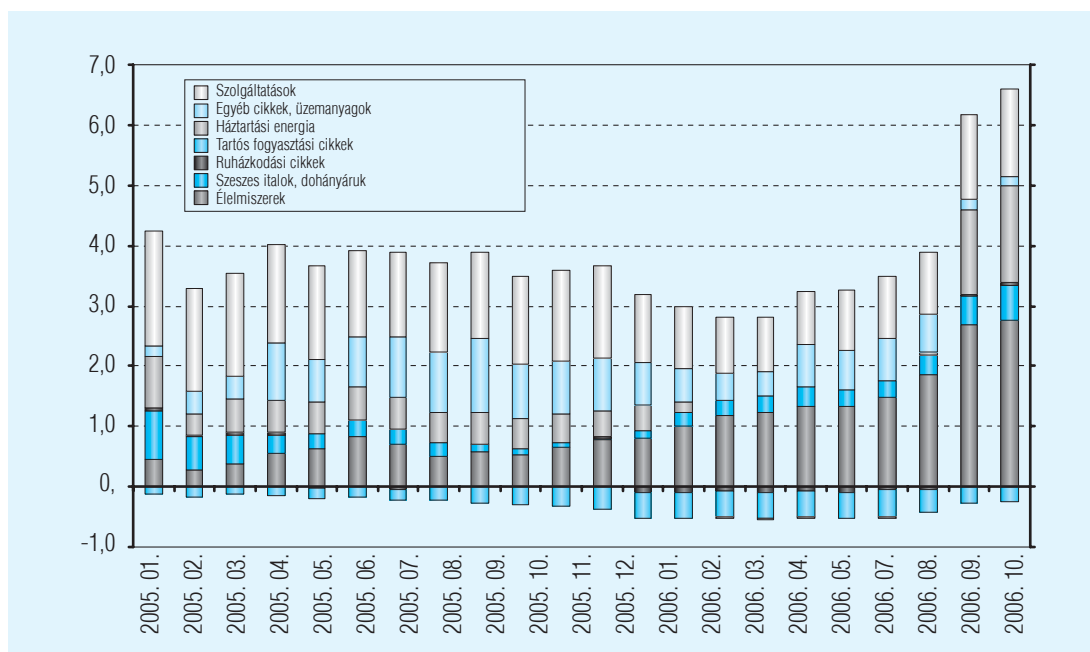
A mögöttünk álló év első felében még erőteljes dezinfláció volt jellemző. Az első negyedévben 2 és 3 százalék között mozgott a 12 havi fogyasztóiár-index, s ezzel márciusban történelmi mélypontra csökkent az inflációs ráta. A nyár első hónapjaiban a szezonális élelmiszerek drágulása kissé emelte az árindexet. Ősszel azonban az Új Egyensúly Programban szereplő hatósági áremelések (gázár, áfakulcs emelése, jövedéki adó változása) bejelentését követően az áremelkedés üteme 6 százalék fölé szökött. (Lásd 6. ábra)

Két jellemző trend figyelhető meg a termékek és szolgáltatások árának emelkedése mögött. Egyrészt jól látható, hogy az élelmiszerek ára még az intézkedések bejelentése előtt drágult, s az áremelkedés üteme később sem lassult. Másrészt a hatósági áremelések közvetett és közvetlen hatásokon keresztül is emelték az inflációt.

Szinte minden élelmiszertermék ára emelkedett az elmúlt hónapokban. Jellemzően a nyár végétől emelkedett a hús, húsfélék, tejtermékek, cereáliák ára. Kivételt képeznek a zöldségfélék, ebben a körben az év elején volt komoly áremelkedés (30 százalék fölött), míg az év második felében „enyhült” a drágulás üteme. A kávé, tea, üdítőital kategóriában volt a legalacsonyabb az áremelkedés. Az árindex meglódulása ebben a termékkörben nem volt teljesen váratlan, hiszen az elmúlt évek alacsony árindexei után a verseny enyhülése (elsősorban importtermékeken keresztül), valamint a költségek emelkedése nyomán számítani lehetett az árak megugrására. Az árszínvonal emelkedése 2007 közepén várhatóan újabb egyensúlyi szintet ér el, az év második felében az áremelkedés üteme ismét lassul.

A hatósági áremelés az áfakulcs változásán keresztül az élelmiszerek árában, valamint a gázáremelésen keresztül a háztartási energia árában éreztette hatását. Az októberi, 6,4 szá-

FŐCSOPORTOK HOZZÁJÁRULÁSA A 12 HAVI ÁRINDEXHEZ



Forrás: KSH

zalékos fogyasztói árindexből már 1,6 százalékpont a háztartási energia drágulásának volt „köszönhető”. Az év elején további központi árindexkedésre kerül sor, ami éves szinten is felfelé tolja az inflációs rátát.

Az évek óta csökkenő árindexet mutató tartós fogyasztási cikkek körében 2007-ben sem számíthatunk áremelkedésre, az index várhatóan közelebb lesz a nullához. A forint év végi újbóli erősödése tovább csökkenti – az egyébként alapvetően importból álló – termékkör drágulását. Az egyéb cikkeknel, elsősorban a ruházati termékeknel – a korábbi tapasztalatok szerint – a hatósági áremelkedés tovaryűrűző hatása erős lesz, így az árindex emelkedhet.

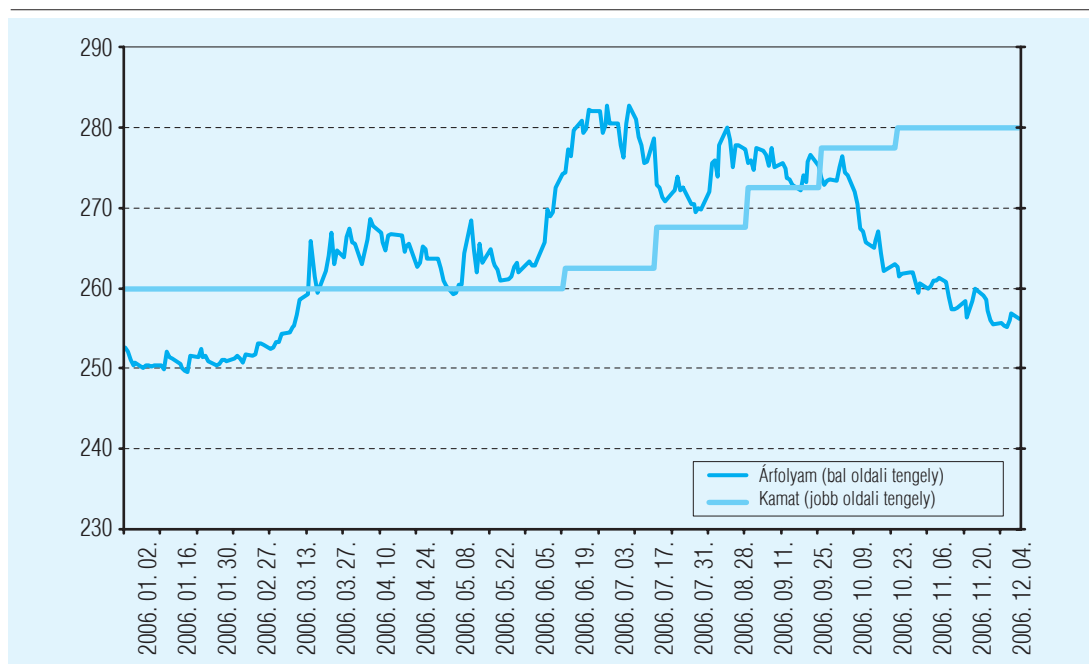
2006-ban az év eleji alacsony árindexek miatt éves szinten még 4 százalék alatt maradt az infláció. Így a megelőző évit alig meghaladó 3,9 százalékos átlagos áremelkedés következett be. 2007-ben a fent jelzett tendenciák eredőjeként az infláció 6 százalék fölé szökik. Éves szinten 6,4 százalékos áremelkedés várható.

Árfolyam

A forint árfolyama tavasztól ősziig egy sajátos – néhol a kelet európai valutáktól is elszakadó – pályát járt be. A választások előtt megjelenő ígéretverseny, az államháztartás finanszírozási igényének növekedése, valamint az ősszel kialakult belpolitikai feszültség nyomán a forint hullámvasútra került, és jelentősen gyengült az euróval szemben. A helyzet október elején, az Európai Bizottságnak megküldött konvergenciaprogram részleteinek megismerése után kezdett normalizálódni. A jegybanki alapkat emelése ezt a folyamatot támogatta, a forint december elején már ismét közel az év eleji szinten állt. (Lásd 7. ábra)

A hazai valuta előreláthatóan ismét a 250–260 forint/euró sávban mozog majd. A júniusban bemutatott Új Egyensúly Program, az október elején benyújtott, majd december 1-jén megújított konvergenciaprogram megalapozta a deficit tartós csökkentését, ami a külföldi befektetők (hi-

FORINT/EURÓ ÁRFOLYAM ÉS A JEGYBANKI ALAPKAMAT



Forrás: MNB

telnyújtók) szempontjából elsődleges fontosságú volt. Láthatók a garanciák a deficit csökkentésére – már rövid távon is (bevezetett adóemelések, tartalékolás, ártámogatás megváltoztatása). A konzisztens államháztartási reform alapelvei többnyire még hiányoznak, így feszültség még marad 2007-ben is. Az első fordulópont tavasszal várható, amikor az Európai Bizottság véleményezi az eddig elért eredményeket. Ha a jelentés kedvező lesz, a monetáris lazítás indokoltá válik.

A 2006. év végi 8 százalékos jegybanksi alapkamat az idei év elején még kisebb valószínűséggel, később nagyobb valószínűséggel csökken. 2007 végén 6–6,5 százalékra mérséklődhet a két hetes jegybanksi betét után fizetett kamat.

Fizetési mérleg

A folyó fizetési mérleg hiánya már 2006 második negyedében elérte a három milliárd eurót. Az áruk és szolgáltatások egyenlege kedvezőbb,

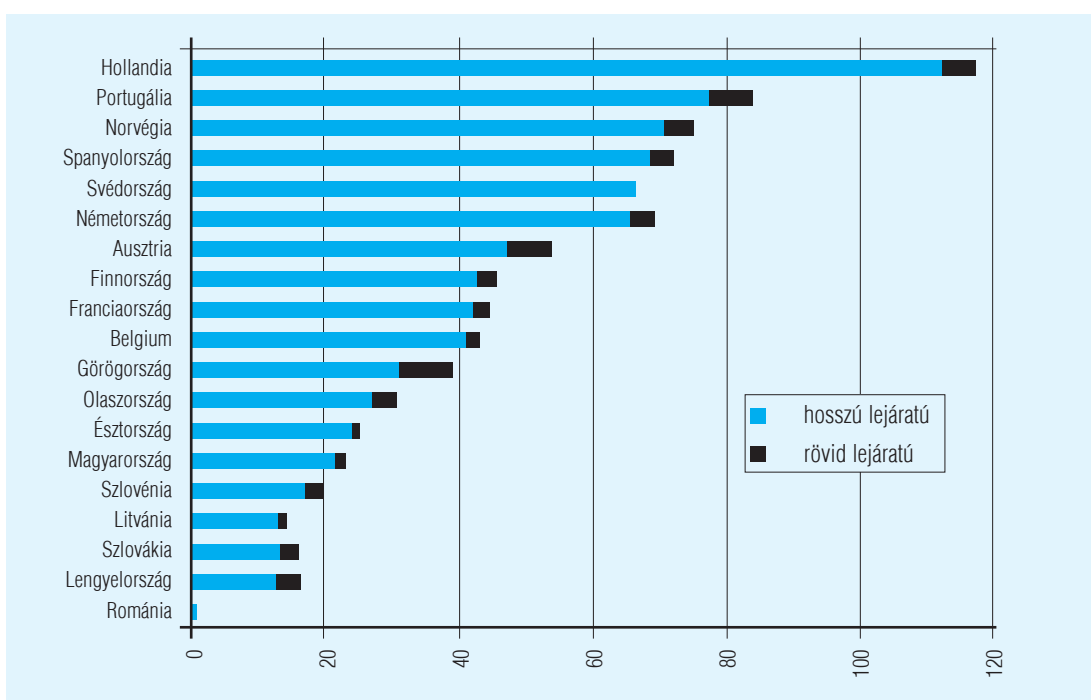
míg a jövedelmek egyenlege kedvezőtlenebb volt, mint a megelőző év azonos időszakában.

A külső finanszírozási igény az államháztartás csökkenő finanszírozási igénye miatt 2007-ben mérséklődni fog. A háztartások hitelfelvétele – külső finanszírozási igénye – várkozásaink szerint később lanyhul. Ez azt jelenti, hogy külföldi hitelfelvétel – az ikerdeficit logikája szerint – az államháztartási hiány csökkenésénél visszafogottabb mértékben apad. Kérdés, hogy a lakossági fogyasztás, illetve fogyasztási-hitel-felvétel mikor ütközik egy olyan plafonba, amikor már a fogyasztás kisimítására való törekvés és a reáljövedelmi pozíció romlása összegegyeztetetlenné válik.

Nemzetközi összehasonlítások alapján úgy tűnik, hogy a hazai lakossági hitelfelvétel még elmarad a nyugat-európai, de néhány kelet-európai országban megfigyelt szinttől. (Lásd 8. ábra) Az már a 2006. harmadik negyedévi adatok alapján láthatóvá vált, hogy a hosszú lejáratú hitelek (alapvetően ingatlanvásárláshoz köt-

HÁZTARTÁSOK ÉS NONPROFIT SZERVEZETEK HOSSZÚ ÉS RÖVID LEJÁRATÚ HITELÁLLOMÁNYA

(a GDP százalékában, 2005-ben)



Forrás: Eurostat

hető) volumene csökkenő ütemben nő, míg a rövid lejáratú (fogyasztási hitelek) volumene továbbra is dinamikus. (Lásd 9. ábra)

Várakozásaink szerint a lakossági hitelfelvétel a 2007-es év közepétől csökken. Ez javítja a külső finanszírozási igényünket, így csökken a folyó fizetési mérleg hiánya. Az európai uniós tőke-transzferok szintén kedvezőbb pozíciót eredményeznek. Összességében a folyó fizetési mérleg a 2006. évi GDP-arányos 7,1 százalékról idén év végére 6,1 százalékra csökkenhet.

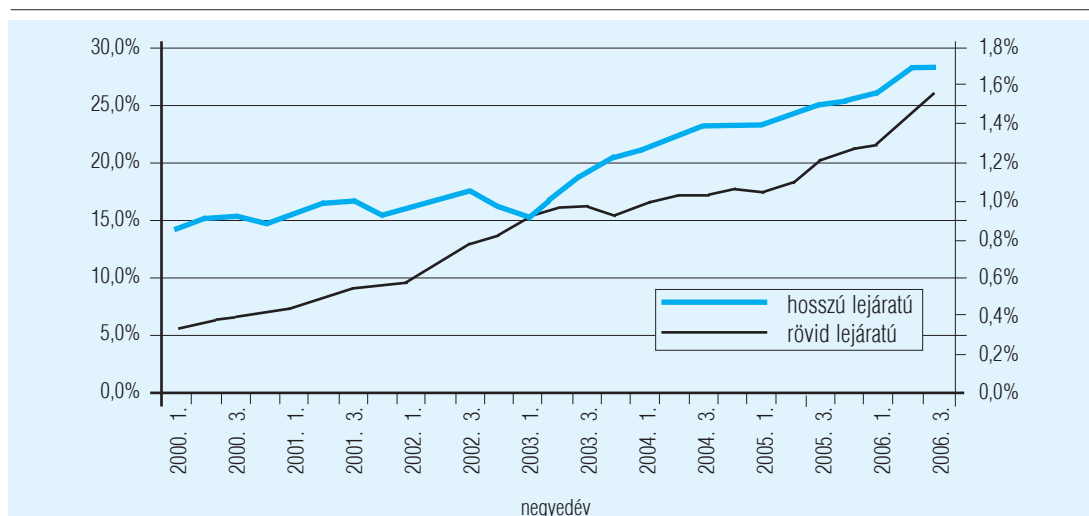
A REÁLGAZDASÁG FEJLŐDÉSE

Az alapvető külkereskedelmi tendenciák 2007-ben alig változnak, a növekedés továbbra is dinamikus lesz. Az export és az import növekedési üteme közötti különbség mérséklődik. A nemzetközi és a hazai termelési és áruforgalmi folya-

matok alapján úgy látjuk, hogy 2007-ben a kivétel 11 százalékkal, a behozatal 9 százalékkal bővül. Az importtermékek kereslete élénk lesz főként a beruházások növekedése miatt, a belföldi felhasználás csak kismértékben emelkedik.

Az egyensúlyi célok teljesítéséhez, a gazdaság mozgásában tartásához a világgazdasági feltételek kedvezők. A globális gazdaság jelenlegi konjunktúraciklusa 2006 közepén érte el csúcspontját. A nemzetközi szervezetek és intézetek előrejelzése szerint a négy éve tartó növekedés ebben az évben 5 százalék feletti bővülést hozhat. A következő másfél évben a növekedési ütem néhány tized százalékponttal csökkenhet. A külső konjunkturális feltételek összességében kedvezőek maradnak, a világgazdaság növekedési üteme 2007–2008-ban 4,5 százalék közelében lesz. A világkereskedelem tendenciái hasonlóan biztatók. A nemzetközi kereskedelmi forgalom ebben az évben 9 százalékkal ha-

A RÖVID ÉS HOSSZÚ LEJÁRATÚ HITELEK ARÁNYA A PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK SZÁZALÉKÁBAN



Forrás: MNB

ladja meg az előző évit. A várakozások szerint a forgalom a következő két évben is erőteljesen bővül.

Az év utolsó hónapjaiban a kőolaj árszint-emelkedése megállt, a hordónkénti ár 60–65 dollár körül stabilizálódni látszik. A nyersanyagok és alapanyagok ára tartósan emelkedik, főként a növekvő kelet-ázsiai kereslet hatására. Az inflációs nyomás ellensúlyozására az alacsony kamatok korrekciója folytatódik. A kamatemelési periódus hamarosan lezárulhat, a növekedés egyre érezhetőbb prioritás lesz a vezető országok gazdaságpolitikájában.

2006. november végén a dollár az elmúlt másfél év leggyengébb árfolyamán állt az euróval szemben. Az erősödő euró és a gyengülő dollár páros elsősorban a vártnál kedvezőtlenebb amerikai makrogazdasági eredmények következménye. Az élénkülő európai növekedés és a megakadt amerikai kamatemelési sorozat az euró erősödését támogatja.

A nemzetközi gazdaság hajtóerejének számító országok növekedése kissé felülmúlta a korábbi várakozásokat 2006 első felében. Az Egyesült Államokban 2006 első negyedévében 3,7 százalékos éves növekedést regisztráltak, a második negyedben ez 3,5 százalékra mérsék-

lődött, majd a harmadik negyedében 3 százalékra csökkent. Az EU 25 tagállamában a harmadik negyedében 2,9 százalékkal, az eurózónában 2,7 százalékkal nőtt a kibocsátás az egy évvel korábbihoz képest. A japán gazdaság ez évi teljesítménye hullámszó volt, éves szinten várhatóan 2,7 százalékkal bővül a szigetország gazdasága. Az unióhoz újonnan csatlakozott országok dinamikus fejlődése folytatódott. A tizek közül több országban a várakozásokat meghaladó növekedést regisztráltak.

A nemzetközi szervezetek őszi előrejelzései 5,1 százalékra teszik a globális kibocsátás 2006. évi növekedését. A nemzetközi elemzések és konjunktúrafelmérések a gazdaság enyhén csökkenő dinamikáját prognosztizálják 2007-re, a Valutaalap 4,9 százalékos, az Európai Bizottság előrejelzése 4,6 százalékos termelésbővüléssel számol, 2008-ra az elemzők kissé élénkebb növekedést várnak. A világgazdaságra számított konjunktúramutató az év egészében magas szinten, szűk sávban ingadozott. Az OECD konjunktúraindexei a gazdaság lassú növekedését jelzik. Az előrejelzésekből az is érzékelhető, hogy a nemzetközi gazdaság konjunktúraciklusa 2006 második felében leszálló ágba fordult. Az erős fundamentumok hatására az ütemvesz-

tés a következő másfél évben valószínűleg nem lesz erőteljes.

Az *Ecostat hazai konjunktúrafelmérései* 2006 utolsó hónapjaiban javuló üzleti várakozásokat jeleznek. A bizalmi indexek szeptemberben érték el mélypontjukat, október-novemberben a vállalkozások derűlátása fokozatosan javult. Az enyhe bizalomerősödés arra utal, hogy a cégek többsége túljutott az adóemelések és a keresletcsökkentő intézkedések okozta sokkhatáson, higgadtabban és reálisabban mérik fel rövid távú fejlődési lehetőségeiket.

A nagyvállalatok 2007 első hónapjaira a makrogazdaságban és saját vállalkozásukban is nehézségek, feszültségek kialakulásával számolnak. 2006 végén termelése bővítését piaci oldalról a nagyvállalatok 52 százaléka tartja reális lehetőségnek. A kis- és közepes vállalatok a nemzetgazdaság helyzetét viszonylag kedvezőnek értékelik. Saját kilátásaik megítélésében is erősödik a derűlátás. A vállalatcsoport véleménye szerint a kis cégek fejlődését jórészt a várható reálbér- és reálnyugdíj-csökkenés, a belföldi vásárlóerő szűkülése korlátozza. Az exportlehetőségeket mindkét vállalatcsoport pozitívan értékeli.

A fejlesztési elképzelések a két vállalatcsoportnál különböznek. A nagyvállalatok bizalma javult, mintegy kétharmaduk tervezi cégét érezhető mértékben fejleszteni. A kis- és közepes vállalatok beruházási hajlandósága alacsony szinten stagnál.

A bruttó állóeszköz-felhalmozás dinamikus növekedése 2006 tavaszán megtört. A *beruházások* az első negyedévben még erőteljesen, 10 százalékot meghaladó ütemben nőttek, a második negyedévben viszont 3,3 százalékkal, a harmadikban 4,1 százalékkal csökkentek az előző év azonos időszakához képest. 2006-ra a beruházások szinten maradásával (0,4 százalékos csökkenésével) számolunk. Az állótőkeképzés lendületvesztése átmeneti jelenség, az egyensúly helyreállítását előnybe helyező gazdaságpolitika elkerülhetetlen következménye.

Az állami autópálya-építések korábbi magas üteme 2006-ban mérséklődött, a termelőszféra fejlesztési hajlandósága az év egészében visszafogott, a lakosság ingatlanfejlesztése vesztett lendületéből, kismértékű javulás a termelő beruházások területén várható. A kereslet lanyhulását jelzi a lakásépítési kérelmek tartós és jelentős visszaesése, valamint az építőipari termelés csökkenése és alacsony rendelésállománya. Kedvező, hogy az építési munkák és a gépbeszerzések növekedése kezd kiegyenlítődni.

A beruházások ütemének mérséklődése, majd időleges visszaesése a kormányzati terveknel és a banki előrejelzéseknél korábban és erőteljesebben következett be, a fejlesztések jelentősebb ütemcsökkenését 2007-re várták. Számításaink szerint 2007-től a beruházások fokozatos élénkülése várható, amit az uniós források bővülése, a működő tőke beáramlása, a makrogazdasági egyensúly javulása alapozhat meg.

A feldolgozóiparban az elmúlt két évben jelentős fejlesztéseket valósítottak meg, hatékony kapacitásokat helyeztek üzembe, amelyek a 2006. évi termelésbővülést biztosították. Az ágazat 2006-os beruházásai várhatóan 5–6 százalékkal maradnak el a bázisidőszakitól, ez a 2007. évi termelés és export szempontjából vet fel agályokat. A közepes súlyú kereskedelem fejlesztései az év első kilenc hónapjában 10 százalékkal emelkedtek. A piaci információk alapján a gyors fejlődés fennmaradásával lehet számolni. A villamosenergia-ellátást biztosító fejlesztések továbbra is halasztódnak, az előrelépést a kisebb racionalizáló fejlesztések jelentik. A víz-, gáz-, közműépítés jó ütemben halad. A mezőgazdaság raktárépítési programja az év első felében befejeződött, a gépek, berendezések állományának fejlesztése alacsony szinten folytatódik; a 2006-os beruházások volumene várhatóan 10 százalékkal elmarad a megelőző 2005. évitől.

A közszolgáltató ágazatok beruházásai az első kilenc hónapban egyenetlenül, összességében 4,5 százalékkal nőttek. Az oktatás fejlesztésére 3,3 százalékkal, az egészségügy fenntar-

tására 7 százalékkal többet fordítottak, mint egy évvel korábban.

A beruházások volumene 2007-ben élénkülhet, az uniós források bővülésével, jelentős összegű működő tőkével és a vállalkozói beruházások fokozatos növekedésével számolunk. E tényezők együttes hatásaként a beruházások 2007. évi növekedése elérheti a 3–4 százalékot.

Az ingatlanpiacot középtávon élénk növekedés jellemezte, az utóbbi egy-két évben a fejlődés kiegyensúlyozott lett, a növekedési ütemek mérséklődtek, a különböző típusú ingatlanok fejlesztése és forgalma eltérő mértékű volt. A középtávú trend és a várható feltételek alapján az ingatlanpiac szolid növekedésével számolunk, a fejlesztések ingatlancsoportonként differenciálódnak. Az ECOSTAT Ingatlanbarométer indexe 2006 harmadik negyedévében 42,7 százalék, mintegy 4 százalékponttal alacsonyabb az előző negyedévinél, s összességében az ingatlanpiac további lanyhulására utal. A kínálat meghaladja a keresletet, a létesítések volumene kevés ingatlancsoport kivételével csökken. Az értékesítési idők hosszabbodnak, az árak alig emelkednek, a használt ingatlanok körében stagnálnak, helyenként csökkennek.

A piacon ingatlantípusonként eltérő trendek érvényesülnek. A meghatározó volument képező lakáspiacon a teljesítmények 2006 első felében kezdtek csökkenni. Az új építésű lakások piacán ahogy 2006-ban is, úgy idén is visszaesés várható, a lakásfelújítások viszont tartósan bővülnek, ezek általában korszerűsítő beruházással párosulnak. A használt lakások körében erős a túlkínálat és tartósan az is marad. A lakáspiac borús prognózisát alátámasztja a lakásépítési engedélyek 20–30 százalékot is elérő visszaesése. A lakásépítés volumene 2006-ban elmarad a megelőző év 41 ezres teljesítményétől. Ebben az évben előreláthatóan 33–35 ezer lakást vesznek használatba. A következő években a lakásépítés teljesítménye várhatóan tovább csökken, 2007-ben mintegy 30–32 ezer új lakás átadásával számolunk.

Az irodapiacon 2007 végéig jelentős fejlesztések várhatók, a kereslet viszont csak mérsékelt ütemben bővül, a kihasználtság alacsony. A beruházások többsége továbbra is a fővárosban valósul meg. A kereskedelmi ingatlanok piaca élénk marad, a fejlesztések súlypontja a vidéki városokba tevődik át. A raktárpiacon elsősorban a logisztikai létesítmények iránt nő a kereslet.

A piac mértékadó szereplői szerint az ingatlanlétesítés és -forgalmazás középtávon élénkülhet, a korábbi ingatlanlétesítési és forgalmi boom következményei több évig éreztetik hatásukat. A kereslet ingatlantípusonként eltérő mértékben és irányban változhat. A lakáspiac érezhető visszaesését az irodapiac fokozatos telítődése követheti. A kereskedelmi és raktározási létesítmények folyamatos bővülését piaci korlátok egyelőre nem veszélyeztetik. Az árak és a bérleti díjak szintén differenciáltan változnak, az áremelkedés mértéke viszonylag alacsony lesz a piacok relatív telítődése miatt.

A mezőgazdaság hozzáadott értéke 2006-ban 6-8 százalékkal marad el az egy évvel korábbitól. Az ágazatban realizált jövedelem viszont magasabb lesz, mint a bázisidőszakban. A mezőgazdaság és halászat bruttó hazai termékének volumene január-szeptemberben 7,5 százalékkal maradt el az egy évvel korábbitól. A növénytermesztés teljesítménye az átlagosnál valamivel nagyobb mértékben csökkent. Az állattenyésztés kibocsátása stagnál, az ágazatban nincs lényeges elmozdulás 2005-höz képest. Az ágazati struktúra átalakítási programja középtávra készült, lényege a növénytermesztés-állattenyésztés egyensúlyának helyreállítása és a bioenergetikai nyersanyagigények kielégítése. A program megvalósítása nagy körültekintést igényel, az állattartók és a biobiznisz szereplői között érdekellentét alakulhat ki. A szemesztermények gyorsan növekvő kereslete várhatóan felferi az árakat, amelyeket az állattartók már nem tudnak kigazdálkodni, így az állattartás térvészése fokozódhat.

A magas gabonaárak kialakulásában jelentős szerepe volt az intervenciós felvásárlásnak. A kimagaslóan jó termés és a kínálati piac hatására hazánk már második éve az EU legnagyobb gabonakészlettel rendelkező tagállama lett. Az elmúlt két évben a 31 millió tonnás hazai termésből az intervenció keretében 8,1 millió tonnát vásároltak fel, ez a teljes termés 26 százaléka. 2006 szeptemberéig a felvásárolt gabona egynegyedét értékesítették, háromnegyede raktáron van. Az új intervenciós szakasz kezdetére megszűnt a raktárhány.

A mezőgazdasági termékek értékesítésének csökkenő tendenciája 2006-ban folytatódott, jelentősen elmaradt a megelőző évi teljesítményektől. A teljes értékesítés több mint 60 százalékát kitevő élő állatok és állati termékek értékesítése 4 százalékkal volt kevesebb mint 2005-ben. A húsimport számottevően emelkedett, részben a hazainál alacsonyabb árak, részben a mennyiségi hiány miatt.

Az agrártermékek árszintje 2006 első három negyedévében 9,4 százalékkal nőtt az egy évvel korábbihoz képest. A növényi termékek árszínvona 16 százalékkal, az élő állatoké és állati termékeké 3,5 százalékkal emelkedett. A zöldségfélék ára 18 százalékkal, a gyümölcsöké 17 százalékkal volt magasabb, mint egy évvel korábban. A mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek külkereskedelmi forgalma az első nyolc hónapban több mint 11 százalékkal bővült. Az export növekedése ismét elmaradt az importétól, a forgalom egyenlege pozitív volt, értéke 410 millió eurót tett ki. Az időszakban a legnagyobb árbevételt a hús és húskészítmények, valamint a gabona és gabonakészítmények kivitele biztosította. A behozatalban a fehérjetakarmány és a húskészítmények domináltak.

A mezőgazdaság beruházási tevékenysége 2006 első kilenc hónapjában lanya volt, élénkülés a negyedik negyedévben sem következett be. A beruházások volumene a vizsgált időszakban 9 százalékkal elmaradt az előző évestől.

A harmadik negyedévben a csökkenés mértéke meghaladta a 14 százalékot. A fejlesztések visszaesése a központi támogatások szűkülésével függ össze. 2006. év egészében mintegy 5–10 százalék közötti elmaradás következett be 2005-höz képest az állóeszköz-felhalmozásban.

2007–2008-ban az uniós források bővülése kedvezően befolyásolja majd a beruházásokat és a jövedelmezőséget, elindíthatja az állattenyésztés régóta szorgalmazott fejlesztését. A növénytermesztés túlsúlya a bioüzemanyagok térnyerése miatt tartósan fennmarad. A költségvetés tervezete szerint 2007-ban 456 milliárd forintot költhetnek agrár- és vidékfejlesztésre.

A bioalapú üzemanyagok térhódításával a mezőgazdaságban egy új ipari-energetikai alpanyag-termelő ágazat alakulhat ki, felértékelődhet az agrárium szerepe és jelentősége a nemzetgazdasági ágak között, növekedhet hozzájárulása a GDP-hez.

A *kiskereskedelmi forgalom* volumene 2006 első három negyedévében 5 százalékkal haladta meg az egy évvel korábbi szintet. A forgalom bővülése az év során fokozatosan lassult, az első negyedévi 6 százalékos növekedést az őszi hónapokban 4,5 százalékos bővülés követte. A kiskereskedelmi eladások növekedése nemzetközi összehasonlításban magas, kétszerese volt az uniós átlagnak.

A gépjármű- és alkatrészforgalom 2006 második negyedévében még stagnált, a harmadikban azonban már 3,5 százalékkal visszaesett. A háromnegyedévi forgalom mindössze 2,7 százalékkal bővült. Az üzemanyag-eladások az eltelt egy év időszakában magas ütemben növekedtek, az árak szélsőséges hullámzásától függetlenül. A gépjárműbeszerzés és az üzemanyag-felhasználás ellentétes irányú változása kiegyenlítette egymást, az ágazati mutatóra nem gyakoroltak érezhető hatást.

Átlag feletti forgalombővülést ért el a használt cikk, a gyógyszer, valamint a ruházati cikkek kereskedelme. A jelentős arányt képviselő

gyógyszerforgalom 2006. év egészében kimagaslóan magas és egyenletes (12–14 százalék közötti) forgalomnövekedést ért el.

A 2006. évi értékesítés mérsékelten lassuló tendenciájában már érezhető volt a költségvetési egyensúlyjavító intézkedések fizetőképes keresletre gyakorolt negatív hatása. A szakértői értékelések az év végére még javuló vásárlási kedvet prognosztizáltak, és tényleg, a fogyasztók pénzköltését a megtakarítási kényszer mérsékelten befolyásolta. Mindezek alapján 2006 egészére 4,5–5 százalék közötti forgalomnövekedés valósult meg változatlan áron számolva. 2007 első hónapjaitól azonban már a bolti eladások fokozatos visszaesése várható, és éves szinten a kiskereskedelmi forgalom 2,4 százalékos bővülésével számolunk.

A *turizmus* két évig tartó dinamikus növekedése 2006-ban veszített lendületéből, az első három negyedévi teljesítmények elmaradnak a 2005. évitől. Az utasforgalom továbbra is élénk, a tartózkodási idő és az átlagos költés azonban fokozatosan csökken. 2006 január-szeptemberében 30 millió külföldi látogató érkezett hazánkba, 6 százalékkal több, mint egy évvel korábban. A vendégek háromnegyede kiránduló, átutazó, mindössze egy napot tartózkodott hazánkban. A több napra érkezők száma éves visszatekintésben 8 százalékkal csökkent.

A külföldi látogatók 2006 első háromnegyedéve alatt 726 milliárd forintot költöttek nálunk, ebből a több napra látogatók 545 milliárd forintot, az összes kiadás 75 százalékát. A több napra érkezők számának csökkenése a turisztikai bevételek visszaeséséhez vezetett. A szálláshelyigényes kereslet csökkenése a legjelentősebb nyugat-európai viszonylatban következett be, akik körében a fajlagos költés az átlagnál magasabb. Az uniós csatlakozás időszakában jelentkező vonzerő napjainkra megkopott, az időben indított marketingkampányok szerény eredménnyel jártak, s az olcsó diszkont-légitársaságok utascsábító hatása is érezhetően csökkent.

A magyar lakosság az év háromnegyed részében 12,8 millió alkalommal utazott külföldre, 7 százalékkal kevesebbszer, mint egy évvel korábban. A több napra látogatók száma az átlagnál nagyobb mértékben csökkent. A kiutazók szolgáltatásokra 423 milliárd forintot költöttek, 12 százalékkal kevesebbet a 2005. évinél. Ez tette lehetővé, hogy a turizmus aktívumképző szerepe a fizetési mérlegben javuljon.

A hazai lakosság szerény belföldi turisztikai aktivitását 2006-ban mérsékelt növekedés jellemezte. Az összes költés és a szálláshelyi kiadások növekedtek. Az öt és több napra utazók 40 milliárd forintot költöttek, ez folyó áron 6 százalékos, volumenben mintegy 2 százalékos növekedést jelent a megelőző évihez képest.

2006-ban a turizmusban a hozzáadott érték növekedése mérsékelt volt, a foglalkoztatottság, valamint a beruházási teljesítmények valamelyest emelkedtek. A belföldi turizmus növekedése is lanyhult, a fejlődést a fizetőképes kereslet csökkenése vetette vissza. 2006-ban a turizmus teljesítménye 0,5 százalékkal növekedett. Erősödött a fizetési mérlegre gyakorolt egyensúlyjavító szerepe, főként a kiutazó turizmus visszaesése miatt. A belföldi turizmus teljesítménye várhatóan az átlagot meghaladóan emelkedett. A 2007. évi szezonban a teljesítmények érdemi változásával nem számolunk.

Az *ipar konjunktúrája* 2006 egészében kedvező volt, az első kilenc hónapban az ágazat bruttó termelése 10 százalékot meghaladó ütemben emelkedett. Az ipar hozzáadott értéke 9 százalékkal nőtt a feldolgozóipar jelentős teljesítménytöbbletének köszönhetően. Az ágazat anyagmentes termelése az első negyedévben 12 százalékkal, a másodikban 7,3 százalékkal, a harmadikban 8,7 százalékkal bővült.

A feldolgozóipar teljesítménynövekedését elsősorban a vegyipari és a gépipari ágazatok biztosították. A nemzetgazdasági ág termelése 2005 közepétől kezdett élénkülni, a havi termelésnövekedések 10 százalék fölé emelkedtek, az előző év azonos időszakához képest. Keresleti

oldalról a feldolgozóipar dinamikus növekedése alapvetően az exportértékesítés 13,7 százalékos növekedésének köszönhető. A belföldi értékesítés is dinamizálódott az előző évekhez képest, a kilenc havi bővülés 5,7 százalékot ért el. A feldolgozóipari kivitel negytizedét képviselő villamos gép, műszer gyártásának exportvolumene megközelítőleg 20 százalékkal emelkedett. A kivitelből egynegyedes arányban részesülő járműgyártás 15,5 százalékkal növelte külpiazi eladásait.

A belföldi értékesítés 5 százalék körüli dinamikája eléggé új keletű. Korábban ebben a relációban a stagnáláshoz közeli indexek voltak jellemzők. A havi adatok azt jelzik, hogy a hazai értékesítés konjunktúrája túllendült a lokális csúcson, a növekedés üteme folyamatosan mérséklődik, szeptemberben 3,7 százalékra csökkent. A belföldi értékesítés mérséklődő trendje jórészt az év közepén bejelentett intézkedések hatásának a következménye. Számolni kell azazal, hogy a korrekció valós hatása 2007 közepe felé kezd érezhetővé válni, a jelenlegi rendelések kifizetését követő hónapokban.

Az ipari termelés növekedésének kedvez az európai konjunktúra, ami segíti az exportértékesítés magas ütemének fenntartását. E várakozás realitását alátámasztják a korábbi exportrendelések, valamint a pozitív vállalati vélekedések.

Mindezek alapján már valószínűsíthető, hogy az ipar 2006. évi növekedése kismértékben meghaladja majd a 10 százalékot, és előzetesen tényleg 10,5 százalékkal nőtt. A 2007. évi teljesítményt több ellentétes irányba ható tényező befolyásolja: a belföldi értékesítés volumenének kismértékű csökkenése folytatódhat, az export dinamikája viszont 2007 közepéig fennmarad, az év második felében feltehetőleg mérséklődik. E hatások eredőjeként az ipari termelés 2007-ben várhatóan 6–8 százalék közötti többletet ér el.

Az *építőipari* boomot az elmúlt 2–3 évben kétszámjegyű növekedés jellemezte. A ciklus 2005 közepén tetőzött, majd az év utolsó ne-

gyedében a növekedési ütem 10 százalék körüli mérséklődött. 2006-ban a dinamikus növekedést stagnálás, majd fokozatos visszaesés követte, részben a stabilizációs intézkedések kereslet-visszafogó hatásának eredményeként.

2006 első három negyedében az építőipari termelés 2,1 százalékkal visszaesett az előző év azonos időszakához képest. A növekedési ütem 2006-ban folyamatosan csökkent, a március havi teljesítményt kivéve. Az ágazat lejtmenete szeptemberben erősödött, ekkor 4,8 százalékos visszaesést regisztráltak az egy évvel korábbihoz képest. Az épületek termékcsoportban stagnálás körüli helyzet alakult ki az első kilenc hónapban, az egyéb építmények csoportjában viszont látványos volt a visszaesés, valószínűleg az autópálya-építés lendületvesztése miatt.

A szerződések átlagos megvalósulási ideje az építőiparban 1,5–2,5 év között van. A 2004. évi végi magas rendelésállomány által generált kereslet napjainkban a végéhez közeledik, ezt a hatást az új rendelések alacsony volumene nem tudja ellensúlyozni. Az építőipari kereslet 2006-ban visszaeső szakaszba került.

A rendelésállomány-adatok változékonysága, az út- és autópálya-építés időbeli átütemezése és az egyenetlen bázishatások miatt az építőipari termelés 2006–2007. évi alakulása az átlagosnál nagyobb hibahatárral becsülhető meg. 2006-ban az építőipar termelése a korábban feltételezetttnél kisebb lesz, a jelenlegi tendenciák alapján 2–3 százalék körüli volumencsökkenést várunk. 2007-re a csökkenés mértéke 3–4 százalék között változhat.

A *szállítás, raktározás, posta és távközlés* nemzetgazdasági ág hozzáadott értékének volumene 3,1 százalékkal nőtt 2006 első kilenc hónapjában. A szállított áruk tömege 6,4 százalékkal, árutonna-kilométer teljesítménye ennek kétszeresével, mintegy 14,1 százalékkal nőtt. A közúti szállítások távolsága folyamatosan növekszik. A távolsági személyszállításban az utasok száma alig változott 2005-höz képest, az utaskilométer teljesít-

mény egyenletes ütemben 7 százalékkal emelkedett az év háromnegyed részében. A légi szállítás térnyerése folyamatos, részesedése 2006-ban megközelíti a 30 százalékot.

A piaci tendenciák alapján az áruszállítás, valamint a raktározás teljesítménye várhatóan 3 százalékkal emelkedett 2006-ban. 2007-ben a szállítási ágazat teljesítménye 2–2,5 százalékponttal haladhatja meg a 2006-ost. A közúti fejlesztések változó intenzitással folynak, a teljesítménytöbblet elérheti a 10 százalékot. A vasút fejlesztése 2007-ben várhatóan nagyobb lendületet vesz.

A távközlés, informatika műszaki színvonala és teljesítménye folyamatosan és magas ütemben növekszik, alapvetően az intenzív műszaki kutatás-fejlesztésnek köszönhetően. Közepes ütemben nő a szélessávúinternet-előfizetők köre, a vezetékes vonalak száma csökken. A mobilelőfizetők száma a harmadik negyedévben 157 ezerrel bővült, szeptemberben 100 lakosra számítva 95,4 előfizetőt regisztráltak. A piac telítettségé miatt a növekedés éves üteme mérséklődik.

Az internetszolgáltatás piaca erősen koncentrált. A szolgáltatók száma meghaladja a 200-at, ugyanakkor 19 cég mondhatja magának az előfizetések 90 százalékát. Az internet-előfizetők körében a szerkezeti átalakulás felgyorsult. Különösen a kábelhálózatos előfizetések gyarapodnak gyorsan. A vezeték nélküli internet rohamosan terjed, 180 ezer feletti előfizetővel elérte a 16 százalékos arányt. Az internetszolgáltatásokból származó nettó árbevétel a harmadik negyedévben meghaladta a 22 milliárd forintot, 39 százalékkal volt magasabb az egy évvel korábnál.

2006-ban a posta, távközlés, informatika teljesítménye jó ütemben fejlődik, a szolgáltatások értéke 3–4 százalékkal növekszik összehasonlítható áron. 2007-ben az ágazatban a 2006. évihez hasonló fejlődés és növekedési ráta várható.

A lakosság gazdasági aktivitása az utóbbi évben kismértékben javult. 2006 június-szeptemberében a gazdaságilag aktívak létszáma 30

ezerrel bővült. Az aktív népességben belül a foglalkoztatottak száma 20 ezerrel, a munkanélkülieké 10 ezerrel emelkedett. A 15–74 év közötti népesség körében az aktivitási ráta 55,3 százalék volt. 2006–2007-ben az aktivitási ráta lényeges javulásával nem lehet számolni. Némi emelkedés az aktív korban lévő munkanélküliek számának növekedéséből adódhat.

A foglalkoztatottak átlagos létszáma 2006-ban 24 ezer fővel több, mint 2005 első kilenc hónapjában volt. A foglalkoztatottsági ráta továbbra is alacsony, mértéke 51,1 százalék. 2006 szeptemberében teljes munkaidős alkalmazásban 2791,4 ezren álltak. Az előző év hasonló időszakához képest a létszám lényegében stagnált, a költségvetési szerveknél 1,8 százalékkal kevesebben dolgoztak, mint 2005 szeptemberében, a versenyszférában 0,5 százalékos volt az alkalmazotti létszám emelkedése. A vállalkozói szféra nagyobb létszám felszívására nem képes, a közigazgatásból viszont 15–20 ezer embert terveznek elbocsátani. Elhelyezésükre komoly erőfeszítéseket tesznek, a munkavállalók egy része azonban így is állás nélkül marad. 2006–2007-ben a foglalkoztatásban nem várható érezhető javulás. A közszolgáltató szféra karcsúsításával a foglalkoztatottság csökkenése reálisabb előrejelzésnek tűnik.

A munkanélküliek száma az első háromnegyed évben átlagosan 318,3 ezer fő volt, 10 ezer emberrel több, mint egy évvel korábban. A munkanélküliségi ráta a legutóbbi jelentés szerint 7,5 százalék volt. A korábbi évek 5–6 százalékos mutatójához képest ez érezhető emelkedés, közelítjük az EU átlagát. A munkanélküliek száma 2006-ban és 2007-ben is kismértékben tovább emelkedhet, év végére 7,8 százalékra nőhet.

A keresetek az év első háromnegyed részében növekedtek. A bruttó átlagkereset 7,7 százalékkal, a nettó 8 százalékkal volt magasabb, mint egy évvel korábban. A vállalkozói szférában a bruttó átlagkereset 8,3 százalékkal, a költségvetési szektorban 7 százalékkal magasabb az elő-

ző évinél. A reálkereset az év első kilenc hónapjában 4,8 százalékkal haladta meg az egy évvel korábit, 3,1 százalékos infláció mellett. Azzal számolunk, hogy a reáljövedelem növekedése a reálkeresetekénél kisebb lesz, mértéke 2006-ban 3 százalék körüli volt, 2007-re a reálkereset mintegy 3,5 százalékkal csökkenhet, ezért széles társadalmi rétegek helyzetének romlása várható.

A lakossági fogyasztásban növekvő szerepe van a szolgáltatások igénybevételének, aránya meghaladja a 40 százalékot. A szolgáltatások volumene az árukénál kisebb mértékben emelkedik. 2006-ban a lakossági fogyasztás 1,6 százalék körüli mértékben bővült.

A háztartások megtakarítási rátája az elmúlt években folyamatosan csökkent, 2006 során

viszont emelkedett. A megtakarítások és a keresetek között nem mutatható ki kapcsolat. A lakosság pénzmegtakarításai 2006 szeptemberéig 20 ezer milliárd forintot tettek ki, a 2005. év végi állapothoz viszonyítva 6,6 százalékkal emelkedtek. A megtakarítások struktúrája meglehetősen merev, a készpénz- és betétmegtakarítások aránya 35 százalék fölött van; az értékpapírok, részvények aránya továbbra is alacsony. A lakosság hitelállománya 2006 szeptemberében 6 ezer milliárd forint felett volt, ez mintegy 20 százalékkal volt magasabb a 2005. év végénél. A GDP-arányos hitelállomány 26–27 százalék körüli, nemzetközi összehasonlításban nem magas. A megtakarítások 5–6 százalékos, a lakossági hitelállomány 20 százalék körüli emelkedésével számolunk

1. táblázat

AZ ECOSTAT DECEMBERI ELŐREJELZÉSE A MAGYAR GAZDASÁG FEJLŐDÉSÉRE

(változás az előző évhez képest, összehasonlító áron)

Mutatók	2004	2005	2006 várható	2007 előrejelzés
Bruttó hazai termék (%)	4,6	4,2	4,0	2,5–2,8
Háztartások végső fogyasztása (%)	3,1	3,8	1,6	0–0,5
Közösségi fogyasztás (%)	0,9	0,2	–4,7	–1,1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás (%)	7,9	5,6	–0,4	2,5
Kivitel (nemzeti számlák alapján, %)	16,4	11,6	15,7	10,8
Behozatal (nemzeti számlák alapján, %)	13,2	6,8	10,5	9,0
Külkereskedelmi áruforgalom egyenlege (milliárd euró)	–3,9	–2,8	–2,5	–1,4
Éves fogyasztói árindex (%)	6,7	3,6	3,9	6,4
Folyó fizetési mérleg egyenlege (milliárd euró)	–7,5	–7,6	–6,3	–6,2
Közvetlen tőkebefektetések (milliárd euró)	4,0	4,1	4,0	4,1
Államháztartás ESA95 egyenlege a GDP százalékában	–6,5	–7,4	–9,6	–6,6 – –6,8
Munkanélküliségi ráta (%)	6,1	7,2	7,6	7,8
A bruttó átlagkereset alakulása (%)	6,1	8,8	7,5	6,5
Az ipari termelés alakulása (%)	8,3	7,3	10,5	7,0
Az építőipari termelés alakulása (%)	6,8	16,6	–1,5	–3,5
Kiskereskedelmi forgalom volumene, (%)	5,7	5,6	4,8	2,5
Betéti kamatok (két hetes MNB) ^{a)}	9,5	6,0	8,0	6–6,5
ECOSTAT konjunktúraindexe ^{b)}	47,84	47,9	48,0	49,0
ECOSTAT Ingatlanbarométere	50,8	47,4	47,0	46,5

Megjegyzés:

^{a)} az év végén

^{b)} a TOP-100, a KKV üzleti és a lakossági bizalom negyedéves átlaga

2006-ra. 2007-re viszont mindkét pénzügyi tevékenység növekedési ütemének mérséklődését prognosztizáljuk.

Az Új Egyensúly Program pénzügyi hatásai szinte valamennyi társadalmi réteget érintik, de eltérő mértékben. Az alacsony jövedelmű családokat különböző támogatási programok segítik az átállásban. Az egyik legfontosabb, már szeptembertől jelentkező hatás az áfa középső kulcsának 5 százalékpontos emelése. Ez a legnagyobb mértékben a gyermekes és az aktív háztartásokat terheli. Az energia árának 2006-os, illetve a 2007-es jelentős emelését a kormány gázártámogatással kompenzálja a rászorulóknál. 2006. szeptembertől a munkavállalók egészségbiztosítási járuléka 4-ről 6 százalékra emelkedett. Az egészségügyi járulék 2007. januárban 6-ról 7 százalékra emelkedik, hatására a nominális keresetek egy százalékkal mérséklődnek.

Az egyensúlyjavító intézkedések mellett felgyorsult a reformprogramok megvalósítása. A társadalmi vonatkozású programok közül az oktatásban és az egészségügyben a már meghozott intézkedéseket folyamatosan követik majd a további kiigazítást, felzárkózást eredményező lépések. (Lásd 1. táblázat)

HOSSZÚ TÁVÚ KILÁTÁSOK

A hosszú távú előrejelzéseink a 2008–2015 közötti időszakra vonatkoznak. A becslésekhez alkalmazott modellekben éves szintű adatokkal dolgozunk, azokat kifejezetten hosszabb időszakok makrogazdasági elemzésére fejlesztettük ki⁶.

Az ECO-Trend-modell külső és belső feltételrendszere a 2006 szeptemberében jóváhagyott legfrissebb konvergenciaprogramnak felel meg. Bár abban az euró bevezetésének időpontja nem szerepel, a modellszámításokban 2011-től 270 forinton rögzített euróárfolyammal kalkuláltunk, ami a modell szempontjából a nemzeti valuta adott időpontbeli és árfolyamon történő lecserélésével egyenértékű. Ennek megfelelően azt is feltételeztük, hogy 2010-re a kamatszintek is konvergálnak az eurózónában jellemző értékhez.

Az ECOSTAT becslése szerint a bruttó hazai termék növekedési üteme 2008-ban 4,5 százalékra emelkedik, majd a vizsgált időszak végéig 4 százalék körül ingadozik. A lakossági fogyasztás dinamikája ezzel szemben mindvégig elmarad ettől, a közösségi fogyasztásban ennél is szerényebb bővülésre számítottunk. A bruttó

2. táblázat

FŐBB MAKROÖKONÓMIAI VÁLTOZÓK

(változatlan áras növekedési index, százalék)

Megnevezés	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruttó hazai termék (GDP)	4,5	3,9	3,4	4,3	3,7	4,3	4,7	3,9
Végső fogyasztás	2,7	2,7	2,5	2,5	2,7	2,8	3,6	3,0
Lakossági fogyasztás	3,0	2,9	2,9	2,6	2,8	2,9	3,7	3,2
Közösségi fogyasztás	0,5	1,0	0,0	1,4	1,9	2,4	3,4	1,4
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	6,0	8,1	6,8	5,9	5,1	5,6	3,3	4,1
Bruttó felhalmozás	6,2	8,4	7,0	6,1	5,2	5,7	3,3	4,1
Belföldi felhasználás	3,6	4,2	3,8	3,5	3,4	3,7	3,5	3,3
GDP export	5,5	8,2	7,6	7,1	7,0	7,1	7,2	7,2
GDP import	4,6	8,6	8,1	6,4	6,9	6,6	6,2	6,9
Infláció	4,0	2,7	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	3,0
Államháztartási egyenleg a GDP százalékában (ESA)	-3,9	-2,7	-2,1	-1,8	-1,4	-1,7	-1,5	-0,8

Forrás: ECOSTAT – ECO-Trend-modell

állóeszköz-felhalmozás növekedése 2008-tól ismét gyorsulhat, tartósan meghaladva a GDP bővülési ütemét. Az időszak végére némi lassulást várunk, addigra azonban magas felhalmozási ráta alakulhat ki a magyar gazdaságban, ami elengedhetetlen a felzárkózási folyamat fennmaradásához. Előrejelzésünk szerint a GDP-mérlegben szereplő export és import növekedési üteme középtávon a 6–8 százalék közötti sávban stabilizálódik, a nettó export a vizsgált időszak nagyobb részében a pozitív tartományban maradhat. Mindez a külkereskedelmi mérleg fokozatos javulását, valamint az export

GDP-hez viszonyított arányának emelkedését eredményezi. (Lásd 2. táblázat)

Modellszámításaink szerint a magyar gazdaság 2009-re teljesítheti az euróbevezetés legfontosabb kritériumait. Eszerint az államháztartás ESA-szemléletű hiánya és az inflációs ráta egyaránt 3 százalék alá csökkenhet, a vizsgált hozamszintek pedig konvergálnak majd az eurózóna értékeihez. Az államadósság szintje viszont nagy valószínűséggel még 2009-ben is meg fogja haladni a GDP 60 százalékát, ez azonban addigra már csökkenő tendencia miatt nem lesz akadálya a mielőbbi valutacserének.

JEGYZETEK

¹ A már szinte feledésbe ment hiánygazdaság és kísérő jelenségei megszűnése, a magántulajdon és a vállalkozás méretkorlátozás nélküli joga, a világ technikai és kulturális újdonságainak beáramlása, a külfölddel tartott személyes és gazdasági kapcsolatok akadálytalaná válása, a parlamenti demokrácia létrejötte.

² A munkanélküliség robbanásszerű megjelenése, az állami szolgáltatások eróziója, az átlagfogyasztás jelentős csökkenése és szélsőséges különbségeinek látványos megjelenése, a bűnözés terjedése, a társadalom és a politika morális válsága.

³ Stabilizáción mindenképp a külső eladósodás növekedésének tartós megállítását, vagyis legfeljebb a működő tőke beáramlásával azonos összegű folyó fizetésimérleg-hiányt, a GDP-hez mérve folyamatosan csökkenő állami kiadási arányt, államadósságot és ezzel összhangban lévő államháztartási hiányt, egy-számjegyű infláció elérését szokás érteni.

⁴ A maastrichti kritériumok szerint az államháztartás folyó deficitje nem haladhatja meg a GDP 3, a bruttó államadósság pedig a GDP 60 százalékát, illetve e mutatóknak folyamatosan közeledniük kell a fenti arányszámokhoz. Az infláció nem lehet 1,5 százalékponttal, a hosszú lejáratú hitelek kamata pedig 2 százalékponttal magasabb az EU legalacsonyabb inflációt elérő három tagállamának átlagánál, ami jelenleg 3 százalék körüli inflációt jelent. A forintnak pedig

képesnek kellene lennie a tagállamok árfolyam-együtműködési mechanizmusában való részvétellel, ami többek között már a belépést megelőző két évben kizárja a hivatalos leértékelés lehetőségét.

⁵ Modernizáción a tervgazdaság struktúrájának a fejlett piacgazdaságokban – gyakorlatilag az Európai Unió tagállamaiban – kialakulthoz hasonlóvá alakítását-alakulását értjük. Ennek nincsenek egzakt kritériumai, hiszen az egyes piacgazdaságok működése között is jelentős különbségek vannak, azok hagyományai, fejlettsége, adottságai vagy éppen a választott gazdaságpolitika következtében. Ráadásul maguk a mintául szolgáló országok is változóban vannak, elegendő csak a monetáris unió létrehozásának következményeire vagy a jóléti rendszerek szinte minden tagállamban napirenden levő reformjára gondolni. (Azt sem szabad elfelejteni, hogy maga az EU sem tartozik a világgazdaság legdinamikusabban fejlődő régiói közé.) A modernizációs változások eredményeként a magyar gazdaság az elmúlt évtizedben fő vonásaiban európai piacgazdasággá vált.

⁶ Lásd: Socio-Line a fenntartható fejlődés modellje, ECOSTAT 2006. szeptember, a Gazdaságelemzés módszerei sorozat, 2006/I. szám, 98 oldal; és a Hosszú távú növekedési scenáriók elemzése az Eco-trend-moddellel, ECOSTAT, 2004. november, a Gazdaságelemzés módszerei sorozat, 2004/I. szám, 84 oldal

Halmi Péter

Közös agrárpolitika, közös költségvetés?

Az Európai Unió mindmáig legkölségesebb közös politikája a Közös Agrárpolitika (KAP). Annak szükségességét már az 1955. évi Messina-ban tartott konferencia is rögzítette. Világos volt, hogy a közös piac egyúttal az agrártermékek közös piacát is jelenti. A közös agrárpiac közös agrárpolitikát, mégpedig elsősorban közös agrárpiac-politikát igényelt: eltérő nemzeti agrárpiaci politikák a közös piac eltorzulását eredményezték volna.

A kiépített rendszer működésének ellentmondásai és költségei, különösen annak közös finanszírozása, hosszabb idő óta erőteljes kritika tárgyát képezik. Az alábbiakban a KAP közös finanszírozását tekintjük át, ám a megszokottól eltérő megközelítésben s a lehetséges alternatívát sem tagadva.

A KAP EREDETI MODELLJE

A KAP alapvető szabályai már az 1957. évi egykori Római Szerződésbe bekerültek. A rendszer központi eleme (pillére) a közös piaci szervezet (másként: közös piaci rendtartás), amely egy-egy agrártermék (termékcsoporthoz) piacának szabályozását célozza. A közös piaci szervezetek alapelvei a következők.

▶ A piac egységessége a tagországok közötti kereskedelemben, azaz a termékek szabad forgal-

ma és a versenyfeltételek (mindenekelőtt az intézményi árak) egységes szabályozása az EK-n belül.

▶ A közösségi preferencia célja a külső védelem, az európai termelők védelme az olcsóbb agrárimporttól, 1995-ig elsősorban az azonos termékek közötti árkülönbséget kiegyenlítő lefölözéssel.

▶ A pénzügyi szolidaritás alapján a közös piaci szervezetek (a mezőgazdasági piacokon történő beavatkozások) költségeit közös pénzügyi alapról fedezik.

Azaz a KAP eredeti modelljének alapvető mozzanata a közös finanszírozás. Annak forrása az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA, angol rövidítéssel EAGGF, francia rövidítéssel: FEOPA).

Az EMOGA két részlegre tagolódik:

- a Garancia Részlegre, amely eredetileg a piaci és az ártámogatási politika eszköze és
- az Orientációs Részlegre, amely az agrárstruktúrát átalakító politika finanszírozását szolgálja.

Az EK költségvetésének legnagyobb részével, egészen a legutóbbi időig több mint 50 százalékkal az EMOGA gazdálkodott. (Az EMOGA kiadásainak alakulásáról lásd az 1. táblázatot.)

A Garancia Részleg kiadásai lényegében az exporttámogatás és az intervenciós kiadások egészére kiterjednek. Az 1992. évi reform után a Garancia Részleg legnagyobb kiadási tételét a

AZ EMOGA KIADÁSAINAK ALAKULÁSA

	Összes EU költségvetési kiadás	EMOGA Garancia Részleg kiadásai		EMOGA Orientációs Részleg kiadásai	
	millió ecu/ millió euró	összesen	az EU-költségvetés százalékában	összesen	az EU-költségvetés százalékában
1989	40 918	25 873	63,2	1 352	3,3
1990	44 378	26 454	59,6	1 847	4,2
1991	53 823	31 784	59,1	2 128	4,0
1992	58 857	31 950	54,3	2 939	5,0
1993	65 269	34 748	53,2	3 386	5,2
1994	59 909	32 970	55,0	3 335	5,6
1995	65 498	34 503	52,7	3 609	5,5
1996	80 457	39 108	48,6	3 935	4,9
1997	80 880	41 423	50,0	4 240	5,2
1998	79 245	38 748	49,7	4 367	5,4
1999	79 249	39 541	49,9	5 580	7,0
2000	77 879	40 467	52,0	1 387	1,8
2001	101 051	42 083	41,6	3 509	3,5
2002	95 656	43 214	45,2	2 970	3,1
2003	96 962	44 379	45,7	3 112	3,2
2004	99 724	43 579	43,7	3 660	3,6

Forrás: EU Commission, Directorate-General for Agriculture

mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen támogatások képezik.

Az Orientációs Részleg a Közös Agrárpolitika strukturális célkitűzései megvalósítását segíti. Kiadásai elsősorban a következő fő célok megvalósítását szolgálták:

- a termelési feltételek javítása,
- az agrártermelés struktúrájának és a termékek minőségének javítása,
- az agrártermékek értékesítési feltételeinek és piaci értékesítési szervezetének javítása.

A Közösség költségvetésének kiadásait az első tizenkét évben a tagországok közvetlen hozzájárulásai fedezték. 1970-től azokat már teljes egészében közösségi bevételekből kell fedezni. A Közösség „saját forrásai”, azaz automatikusan a közös költségvetésbe befolyó összegek:

- 1 a közösségi vámok;
- 2 az agrárlefölözések (illetve az 1995-től helyükbe lépő agrárvámok) és a cukorilletékek;

3 az értéknövekedési adó alapjának (lényegében a bruttó hazai termék, a GDP) meghatározott százaléka;

4 1988-tól a Delors-I. csomag vezette be a „negyedik forrást” (*fourth resource*), amely a tagországok GNP-je, majd a GNI alapján számított, változó nagyságú „kiegyensúlyozó” forrás. Ugyanakkor meghatározták az összes saját forrás maximális arányát a GNI-ben (mértéke 2006 végéig 1,27 százalék).

Noha az EU költségvetése „saját forrásokkal” rendelkezik, nincsenek „közösségi” (azaz az EU által meghatározott és behajtott) adók. A „költségvetés” valójában kiadási terv, amely csak a rendelkezésre álló pénzeszközök mértékéig hajtható végre, függetlenül attól, hogy egyes pótlólagos kiadások egyébként szükségesek lennének.

A KAP keretében képződő bevételek az 1970-es évek elejéig az EMOGA-kiadások 20–25 százalékát fedezték. A kiadások növekedése és a be-

vételek csökkenése nyomán ez az arány az 1990-es évek közepére 3 százalék alá csökkent.

A Közös Agrárpolitika hosszabb ideje súlyos kritika tárgya. E kritikák főleg az 1970-es évektől fogalmazódtak meg, majd az 1980-as évek elejétől – a KAP nyílt válságának kezdetétől – még élesebb formát öltöttek.

A *KAP eredeti modelljét érintő kritika* a következőkben foglalható össze.

▶ A mesterségesen magas intézményi árakra épülő rendszer eltorzította az ármechanizmus működését; mesterséges, a tényleges piaci kereslettől elszakadó termelésnövekedési hajlamhoz, folyamatosan növekvő strukturális felesleghez vezetett.

▶ A feleslegek levezetése egyre nagyobb terhet rótt a közös költségvetésre, egyes években (például a hetvenes években) a KAP kiadásai meghaladták a közös költségvetés 80 százalékát, ugyanakkor e kiadások szinte teljes egészében piaci támogatások voltak, és a strukturális átalakításra nem jutott a közös költségvetésből.

▶ Jelentős allokációs torzulás alakult ki: egyrészt a magas mezőgazdasági árak magas élelmiszerárakhoz vezettek, amelynek terheit legnagyobb arányban éppen a legalacsonyabb jövedelmű rétegek viselték, másrészt a magas árakra alapozott rendszer éppen a legtermelékenyebb piaci szereplőknek juttatta a támogatások legnagyobb részét („a kövér macskákat hizlalta”), míg a támogatásra leginkább rászorult, marginális földterületeken működő termelők alig jutottak támogatáshoz.

▶ A rendszer a termelés intenzitásának növelését, a kemikáliák növekvő alkalmazását, az állatállomány növekvő koncentrációját mozdította elő, amely a környezet növekvő terheléséhez vezetett.

▶ A KAP növekvő protekcionizmusa nemzetközi kereskedelempolitikai konfliktushoz vezetett, s közel 30 év után az EK agrárkereskedelmi tárgyalásokra kényszerült a GATT Uruguay-forduló keretében.

Az 1980-as évek kiigazításai nem oldhatták meg az eredeti modell problémáit. Az egyre élesebb – jelentős részben a közös költségvetés oldaláról megnyilvánuló – belső és (a fő világkereskedelmi partnerek részéről kifejtett) külső nyomás a rendszer alapvető változását kényszerítette ki.

ÁTALAKULÓBAN A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA

A Közös Agrárpolitikában az 1990-es évek elejétől lényeges változások mentek végbe. 1992-től megkezdődött a Közös Agrárpolitika átfogó reformja, majd 2000-tól – az Agenda 2000 keretében – a reform második szakasza. 2003-ban meghirdették a KAP reformjának legújabb, harmadik szakaszát. E reformok központi eleme a támogatások fokozatos szétválasztása (decoupling) a termeléstől és az értékesítéstől.¹

A változó súlypontok közül témánk szempontjából a következők igényelnek kiemélést.

▶ A piacot torzító (export-, intervenció stb.) támogatások helyett a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen jövedelemtámogatások kerültek előtérbe, azok a kilencvenes évek második felétől az EMOGA Garancia Részlege kiadásainak mintegy háromnegyedét teszik ki (a KAP-támogatások szerkezetének átalakulását az 1. ábra mutatja be).

▶ A reformok nyomán erősödik a versenyképességi kényszer az agrárpiacon szereplők számára is, egyrészt a piaci árak mérséklődése, másrészt a külső védelem csökkenése miatt.

▶ A Közös Agrárpolitikában erőteljesen megnövekedik az agrárkörnyezet-gazdálkodás szerepe, egyrészt bővülnek az agrárkörnyezet-gazdálkodási programok, másrészt a közvetlen jövedelemtámogatások folyósításának feltételül is egyre szigorúbb agrárkörnyezet-védelmi feltételek teljesítését írják elő (ez utóbbi az úgynevezett *cross compliance*, a feltételesség szabályrendszere).

• A Közös Agrárpolitika második pillérének, a vidékfejlesztésnek nő a jelentősége.

• A 2003-ban elfogadott reformlépcső (amelynek implementációjára az EU-15 országokban 2005–2007 között kerül sor) nagy lépést tesz a reformfolyamat elmélyítésében, s fő szabályként a közvetlen jövedelemtámogatásoknak a termeléstől történő teljes szétválasztását hirdeti meg.

Mint ahogy a Közös Agrárpolitika létrehozásának időszakához képest a feltételek alapvetően megváltoztak, a reformfolyamat megkerülhetetlen. Tartós sajátosság azonban az európai mezőgazdaság többfunkciós (multifunkcionális) szerepe. Európában ugyanis a mezőgazdaság szerepe eltér a tengerentúli ipari országok mezőgazdaságának szerepétől. A sűrűn lakott európai országokban a mezőgazdaság „együttes kibocsátása” a jellemző: a termék-előállítással egyidejűleg a földfelszín gondozásáról is az agrárgazdaság gondoskodik. A mezőgazdaság alapvető küldetése a kultúrtáj fenntartása, környezeti javak előállítása, hozzájárulás a rurális közösségek fenntartásához, a vidéki értékek megőrzéséhez.

A reformfolyamat során a fenntarthatóság követelménye kerül előtérbe: a megújuló Kö-

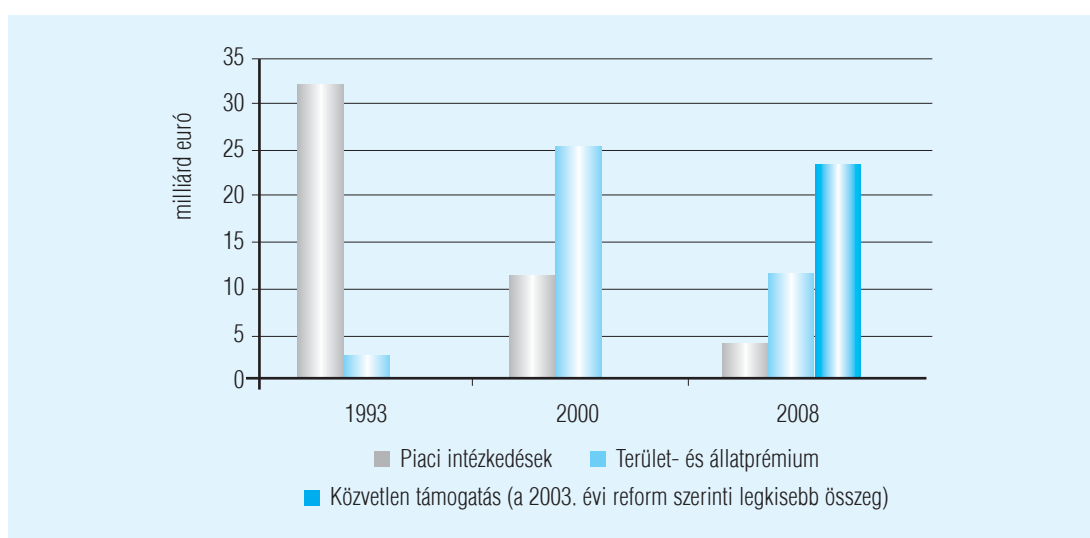
zös Agrárpolitikát nemcsak környezeti, hanem gazdasági és társadalmi értelemben is fenntarthatóvá kívánják alakítani.

Az átalakulásban kiemelkedően fontos a vidékfejlesztés szerepe. Az Európai Unióban a vidékfejlesztés az agrárpolitika része, 2000-től annak „második pillére”. Ugyanakkor egyben túl is mutat a mezőgazdaságon. A vidékfejlesztés számára a 2003. októberi salzburgi konferencia, majd a 2005. évi Stratégiai Dokumentum három prioritást határozott meg:

- a versenyképes mezőgazdaság megteremtését, amely az agrárgazdaság szerkezeti átalakítását igényli (az EU-15-ben is, de különösen nagy feladat az új tagországokban);
- a vidéki környezet védelmét, azon belül kiemelten a földfelszín gondozását (földmenedzsment), amelyet az agrárgazdaság (beleértve az erdészetet és az akvakultúrát is) valósíthat meg;
- a vidéki közösségek gazdasági-társadalmi életképességének növelését, amely egyben mellett a gazdasági tevékenységek diverzifikációját, a helyi kezdeményezések támogatását igényli.

1. ábra

A KAP-TÁMOGATÁSOK SZERKEZETÉNEK ALAKULÁSA



E prioritások jól illeszkednek a Lisszaboni Folyamatba. Például a földmenedzsment fontos eleme a biomassza előállítása, amely a megújuló energiaforrások lényeges tényezője. (A Lisszaboni Stratégia mind az elektromos energia előállítása, mind a motorhajtóanyagok területén jelentősen növelni kívánja a megújítható energiaforrások arányát.)

A Közös Agrárpolitika korábbi időszakára (az eredeti modellre) alapozott, gyakran elvont bírálatok nem veszik figyelembe e változásokat. Ha a Közös Agrárpolitika a fentiek szerint alakul át, nem állítható szembe a Lisszaboni Folyamattal. (Komoly alapja van viszont a konkrét kritikának: akár az átalakítás konstrukciói, akár a megvalósítási módok tekintetében.)

A KAP-reform tekintetében különösen a következők kiemelése indokolt.

• A reform kezdetétől központi elemként meghatározott szétválasztás irányában – egészen a legutóbbi, 2003. évi reformdöntésig – csak korlátozott volt az előrehaladás; a legutóbbi reformdöntés pedig – szemben az Európai Bizottság teljes szétválasztást célzó radikálisabb javaslatával – a részleges szétválasztást fogadta el. (Más kérdés, hogy az még e kompromisszumos formában is jelentős előrelépést jelent a megelőző konstrukcióhoz képest, továbbá annak rendszerében egy-egy tagország a teljes szétválasztásról is dönthet.)

• A szétválasztás irányában változó rendszer termékpiaci torzító hatása igen lényeges mértékben csökken, ám a közvetlen támogatások jelentős része a földárakban és a földbérleti díjakban tőkésedhet, azaz torzíthatja az inputpiacokat, s egyben kedvezőtlenül alakulhat az agrártámogatások transzferaránya (azaz egységnyi támogatásból a mezőgazdasági termelőhöz kerülő rész aránya).

• Paradox módon a megreformált rendszer jóval bonyolultabb és bürokratikusabb lett, mint az eredeti modell. A 2003. évi reformlépcső a rendszer egyszerűsítését ígerte, ám a végül elfogadott kompromisszum (a különböző össze-

kapcsolási lehetőségeket is tartalmazó eltérő nemzeti implementációk rendszere) megbontja a rendszer eddigi egységét, s veszélyezteti a piac egységessége elvének érvényesülését. Továbbá jelentős redisztribúciót eredményezhet; ugyanakkor a feltételeesség (cross compliance) szabályozása és a szabályok végrehajtása a korábbiaknál is bonyolultabb feltételeket eredményez.

• A rendszerben továbbra is zavarokat okozhatnak a mennyiségi szabályozás elemei, a kötelező területpihentetés továbbra is fennmarad, s a tejkvóta megszüntetése is csak 2013 után kerülhet napirendre.

• A vidékfejlesztés szerepe a deklarációk ellenére mindmáig korlátozott maradt.

Megjegyzést igényel továbbá, hogy 2004-től a KAP rendszere is tíz új tagországgal bővült. Az új tagországok hátrányára jelentős támogatási diszparitás alakult ki: míg a gazdagabb tagországok termelői az első pillérbe tartozó nagy összegű kifizetéseket teljes egészében a közös költségvetésből kapják, addig a szegényebb új tagországok részesedése abból jóval csekélyebb. (2004-ben az EMOGA-támogatások 95 százaléka az EU-15-nek jutott, s az EU-10 abból csak 5 százalékban részesült.)²

A KAP ÉS A KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS

Sajátos a KAP költségei finanszírozásának módja. Abban döntő szerepet a közös költségvetés tölt be:

- a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelemtámogatásokat (ez a KAP első pillére) a pénzügyi szolidaritás elve alapján teljes egészében a közös költségvetés fedezi;
- a vidékfejlesztés (a második pillér) finanszírozása az adicionalitás elve szerint történik, annak forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések (továbbá a kedvezményezettek) fedezik. (Azaz a vidékfejlesztési programok többségének a finanszírozása a strukturális politikához hasonló.)³

FÖDERATÍV KORMÁNYZATOK KIADÁSAI A FŐ FUNKCIÓK SZERINT

(az összes szövetségi kiadás százalékában)

	Védelem	Oktatás	Egészségügy	Társadalom- biztosítás és jólét	Adósságszolgálat	Egyéb funkciók
Ausztrália	7,0	7,6	14,8	35,5	6,1	29,0
Kanada	5,6	2,3	1,4	44,6	15,1	31,0
Németország	3,9	0,5	18,9	50,0	7,1	19,5
Svájc	4,6	2,4	19,6	49,1	3,5	20,7
USA	15,4	1,8	20,5	28,2	12,6	21,5
EU-15	0,0	1,0	0,0	0,0	–	99,0

Forrás: El Agra (2004)

Az agrárpolitikai kiadások 2003-ban az EU-15 esetében összesen a GDP 0,55 százalékát tették ki. E kiadások döntő részét (a GDP 0,4 százalékát) a közös költségvetés fedezte. A nemzeti agrártámogatások a GDP 0,15 százalékát tették ki. (Utóbbiaknak csak egy része szolgálja a KAP-vidékfejlesztés társfinanszírozását, egy részük a Bizottság által notifikált további nemzeti – jellemzően vidékfejlesztési – támogatásokat fedez.)

A nemzeti költségvetések első pillérbe tartozó kiadásokat egyáltalán nem finanszíroznak. (Kivétel az új tagországokban átmenetileg finanszírozott „top up”, azaz a közvetlen támogatások nemzeti kiegészítése.) A nemzeti költségvetések döntően – korlátozott összegű – vidékfejlesztési kiadásokat fedeznek.

Minthogy az agrárpolitikai kiadások döntő része a közös költségvetésben jelenik meg, az agrárkiadások aránya abban magas. Ez az arány önmagában nem minősíthető.

A közös költségvetés alapvetően eltérő a nemzeti költségvetésektől. Fő funkciója a közös és a közösségi politikák, tevékenységek és célok előmozdítása. Azaz nem kicsinyített mása a nemzeti költségvetéseknek, szerkezete azokétól eltérő. Ha összehasonlítjuk egyes föderatív országok és az EU kiadásait, rögtön szembetűnő a kiadások szerkezetének lényegi eltérése. (Lásd 2. táblázat) Az EU közös költségvetése kiadásainak 99 százaléka nem a föderatív államok fő kiadási funkcióit szolgálta. Az agrárpolitika szupranacionális rendszere az EU-ban mindaddig az agrárkiadások magas

KORMÁNYZATI SZINTEK KIADÁSAI FÖDERÁLIS ÁLLAMOKBAN

(a GDP százalékában)

	KORMÁNYZATI SZINT			
	Föderális (szövetségi)	Állami	Helyi	Összesen
Ausztrália	15,7	15,6	1,9	33,2
Kanada	13,3	17,0	7,2	37,5
Németország	30,1	8,6	7,4	46,1
Svájc	9,9	12,3	8,5	30,7
USA	15,9	7,0	7,2	30,1
EU-15	1,1	44,7	–	45,8

Forrás: IMF (2001), European Commission (2000)

(ám mérséklődő) arányához vezetett a közös költségvetésben. Elenyésző viszont az agrárkiadások aránya a nemzeti költségvetésekben.

A 3. táblázat néhány föderatív ország kormányzati szintjeinek kiadásait hasonlítja össze az Európai Unió hasonló szintjeivel. Az adatokból látható: a közös költségvetés a GDP 1,1 százalékát, míg a nemzeti költségvetések az EU-15 országaiban a GDP 44,7 százalékát tették ki 2000-ben. (A KAP-kiadások magas aránya az elsőként említettre – azaz a közös költségvetésre – érvényes, míg az utóbbiak – amelyek a központosítás döntő részét képezik – csak elenyésző nagyságú agrárkiadást finanszíroznak.)⁴

Az EU mezőgazdaságának társadalmi-gazdasági szerepét a GDP előállításában, illetve a foglalkoztatásban betöltött súlyánál pontosabban mutatja a mezőgazdasági földterület, illetve az erdőterület aránya. Annak mértéke az

EU-tagországok többségében meghaladja a 80 százalékot. Azaz Európában a földfelszín döntő részét a mezőgazdaság gondozza. (Lásd 4. táblázat) E területek – beleértve az erdőket is – az EU-ban jelentős kultúrtájak. A rendszeres gazdasági tevékenység által gondozott, fenntartott földterületek. E tájak rendbentartása, az erózió megelőzése, a földfelszín növényekkel történő borítása, az allergén és egyéb gyomnövények kiirtása, a különféle környezetvédelmi előírások betartása, a rurális tájhoz kapcsolódó kulturális örökség megőrzése egyaránt pozitív externalitások, közjavak előállítását jelenti.

A mezőgazdaság a termék-előállításán túl tehát további pótlólagos szolgáltatásokat teljesít a társadalom részére. Ezért a mezőgazdaság európai modelljének lényeges sajátossága a több funkció, a multifunkcionalitás.⁵

4. táblázat

A MEZŐGAZDASÁGI TERÜLET ÉS AZ ERDŐTERÜLET ARÁNYA AZ EURÓPAI UNIÓBAN, ILLETVE EGYES EU-TAGORSZÁGOKBAN

	Mezőgazdasági terület (1)	Erdőterület* (2)	Összesen (1+2)
Ausztria	40,1	41,6	82,5
Csehország	46,1	34,1	80,1
Franciaország	54,1	31,6	85,6
Görögország	64,0	22,8	86,8
Lengyelország	52,1	30,0	82,1
Magyarország	61,8	19,7	81,5
Nagy-Britannia	69,9	11,6	81,5
Németország	47,7	30,2	77,9
Olaszország	50,1	23,3	73,4
Spanyolország	50,0	33,3	83,3
Svédország	7,0	73,5	80,5
Szlovákia	39,3	41,6	80,9
Szlovénia	24,2	60,1	84,3
EU-25	42,4	–	–
EU-15	41,9	38,2	81,1
EU-10	44,8	–	–

Forrás: EU Commission, Directorate-General for Agriculture

Megjegyzés: * 2001. évi adatok

Alapvető kérdés egyrészt: milyen módon mozdítható elő a közjavak előállítása, másrészt milyen szinten indokolt azok finanszírozása.

A multifunkcionális jellemzők akkor vezetnek gazdaságpolitikai akciókhoz, ha egyes jólétnövelő vagy jólétsökkentő többszörös outputok esetében nincs magánpiac. Ha ilyen esetben politikai akció szükséges az externalitás internalizálására, az érintett tevékenység jellemzői hatást gyakorolnak a tervezésre és a korrekciós tevékenység alkalmazására.

Alapvető cél, hogy a mezőgazdaság nem-termékoutputjai mennyiségben, összetételben és minőségben is feleljenek meg a társadalom igényeinek. Egyes OECD-tagországok (köztük az EU-tagországok) szerint a termeléshez kapcsolódó támogatás csökkentése és a kereskedelem liberalizálása a termelés visszaszorulása révén csökkentheti a mezőgazdaság pozitív együttes nem-termékoutputjait, amelyeknek nincs piaca. A magán- és a közjavak együttes előállítása esetén a hatékonyság feltétele egyrészt, hogy a magánjavak termelését, felhasználását és kereskedelmét a piaci mechanizmus határozza meg. Másrészt a társadalom által igényelt közjavak előállításához célzott és szétválasztott gazdaságpolitikai intézkedések szükségesek. A cél olyan jó politikai gyakorlat kialakítása, „amely az élelmiszer- és a nem-élelmiszer előállítás többszörös célját a legköltségkímélőbb módon éri el, figyelembe véve a nemzetközi «átsugárzó hatás közvetlen és közvetett költségeit».” [OECD (2001) 10. oldal]

Ugyanakkor nagy nehézséget jelent a mezőgazdasági externalitások gazdasági költségeinek meghatározása. E költségek az eltérő feltételek függvényében igen eltérőek lehetnek. A természeti javak értékének meghatározása is nagy nehézségekkel jár.⁶ Érdekes eredményeket hozhatnak azok a kutatások, amelyek a környezeti javakkal kapcsolatos preferenciák meghatározására irányulnak. (Például hipotetikus piac, a megkérdezettek multifunkcionális szolgáltatások iránti fizetési szándékának feltárása révén.)⁷

E közjavak valódi értékéről, költségeiről egyelőre kevés ismeret áll rendelkezésre. Ám az bizonyos: nem szabad javakról van szó, a mezőgazdasági termelés során kapcsolt kibocsátásként előállított pozitív externalitások pótlólagos költségekkel járnak. (Azok mellőzése alacsonyabb költséget eredményezne.)

A fiskális föderalizmus elmélete szerint [Pelkmans (2000), Baldwin – Wyplosz (2004), El Agra (2004)] a centralizált (esetünkben: közösségi) finanszírozás jelentős, a határokat átlépő pozitív és negatív externalitások, tova- gyűrűző hatások esetén lehet indokolt.

A KAP közös finanszírozása tette lehetővé eredetileg a közös agrárpiacot, mint pozitív externalitást a tagországok számára. Ugyanakkor az EU-tagországokban az agrártermelésnek kezdettől fogva jelentős, a közvetlen termék-előállítást meghaladó céljai is voltak és vannak. E multifunkcionális elemek lényeges, határokon túlnyúló externalitásokat szolgálnak. Egyrészt a földfelszín állapota jelentős hatást gyakorol a felszíni vizek, a levegő tisztaságára, a folyók vízgyűjtő területére, továbbá az éghajlatra. Lényeges az állat- és növény-egészségügyi, állattartási és környezetgazdálkodási szempontok egységes érvényesítése a különböző EU-tagországokban. Közös érdek fűződik ahhoz, hogy a tájak arculata a szegényebb országokban és régiókban is megfeleljen az európai modell igényeinek. Mindezek együttesen európai közjavaknak minősíthetők.

A vidékfejlesztés ennek előmozdításán túl jelentős modernizációs és szerkezetátalakítási lehetőségeket nyithat meg. A közös finanszírozás pedig elkerülhetővé teszi az esetleg eltérő nemzeti támogatások belső piacot, versenytorzító hatásait.

Ám aláhúzást igényel: a KAP-támogatások nagyságrendje nem ezen funkciók alapos mérlegelése alapján alakult ki. (Már jelzésre került a mezőgazdasági externalitások értékelésének nehézsége.) Az agrártámogatások nagyságrendje az EU-ban alapvetően a múltbeli összegeken,

végző soron a már tárgyalt s régen meghaladott „eredeti modell” időszakán nyugszik. Annak nagyságrendje tehát szükségképpen vitatható.

KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS A VITÁK KERESZTTÚZÉBEN

A közös költségvetés számos ok miatt a viták keresztútjában áll. Az EU-tagországok globalizációs alkalmazkodási problémái, versenyképességük kedvezőtlen alakulása a költségvetési redisztribúció mérsékelésének igényét húzzák alá. (A versenytársakéhoz képest jóval magasabb központosítást illusztrálhatják a 3. táblázat adatai is. Figyelmet érdemel: e magas központosítás oka nem a GDP 1,1 százalékát kitevő közös költségvetés.)

Különösen kiélezett volt a 2007–2013. évi középtávú pénzügyi terv körül folytatott vita a tagországok között.

► Míg az integráció „sikerkorszakának” számító években a Delors I. és a Delors II. csomag jelentősen bővítette a közös költségvetés forrásait és annak további növelése is lehetségesnek tűnt, a hat legnagyobb nettó befizető ország ragaszkodik a közös költségvetéshez történő hozzájárulás arányának jelentős csökkentéséhez.

► A közösségi vívmányok – közöttük az átalakuló KAP – fenntartása továbbra is jelentős kiadásokat igényel.

► A rendszerbe eddig beépült kompromisszumok kedvezményezettjei (például a brit visszatérítés esetében) ragaszkodtak eddigi pozíciójukhoz; a tagországok többsége egyoldalúan saját nettó pozíciójának javítását helyezte előtérbe a közös célokat szolgáló közös politikákkal szemben.

► A keleti kibővítés folyamatával nagyságrendileg megnőtt a kohéziós források iránti igény, az Agenda 2000-ben alkalmazott átmeneti megoldások után a 2007–2013. évi időszakban már végig jelentős és növekvő forrást kellett előirányozni e célokra.

► Megkerülhetetlen a Lisszaboni Folyamat, a versenyképesség növelésének költségvetési alátámasztása, a strukturális műveletek körében a kohézióval egyidejűleg (együtt) a Lisszaboni Stratégia megjelenítése és érdemi finanszírozása is szükséges.

A Bizottság középtávú pénzügyi tervezete mindezeket az igényeket egyidejűleg kívánta teljesíteni. A 2004. február 10-én bemutatott tervezet a korábbiaktól lényegesen eltérő szerkezetet tartalmazott.

► A fenntartható növekedés (az új 1. fejezet) keretében a növekedés és a versenyképesség növelésére (a K+F, az oktatás és szakképzés, a belső piac és kísérő politikái támogatása, a foglalkoztatás stb. céljaira), illetve a gazdasági és a társadalmi kohézió előmozdítására szolgáló kiadásokat irányozták elő.

► A 2. fejezet a természeti erőforrásokkal történő fenntartható gazdálkodás és a természeti erőforrások megőrzésének (a Közös Agrárpolitika, a Közös Halászati Politika, illetve a környezetvédelem) céljait szolgálja, azaz a KAP már nem önálló fejezet a költségvetésben, s a reformmal is összecsengő módon e kiadási csoport címében is jelzi e közös politika jövőbeli szerepét.

► A keleti kibővítés, az eddigi közösségi vívmányok és a Lisszaboni Folyamat finanszírozása jelentős forrásokat igényel; ugyanakkor a jelzett problémákra is figyelemmel az Európai Bizottság a kiadási szintet a hét év átlagában az előző időszaknál némileg alacsonyabban, a GNI 1,14 százalékában, a saját források felső határát pedig – ugyancsak a korábbinál alacsonyabb szinten – a GNI 1,24 százalékában jelölte meg.

► A változó politikai prioritások alapján változtak volna az egyes költségvetési tételek arányai: a legnagyobb arányú növekedés a versenyképesség növelésére elkülönített 1a kategóriában valósult volna meg. (Annak összege a 2006. évi 8,8 milliárd euróról 2013-ra mintegy háromszorosára, 25,8 milliárd euróra nőtt volna, mindezek révén pedig az összes kiadásban azok aránya a kötelezettségvállalások 7,3 száza-

lékáról az időszak végére 16,3 százalékára bővült volna.) A kohéziós kiadások 2007-ben a kibővülés miatt egyszeri nagy lépésben jelentősen bővültek, majd utána lényegében ezen a szinten maradtak volna. A természeti erőforrások megőrzésére szolgáló kiadási kategóriában a 2002. októberi brüsszeli csúc a KAP első pillérének kiadásait (a piaci és a közvetlen támogatások maximális összegét) lényegében befagyasztotta, míg a vidékfejlesztési kiadások arányát jelentős mértékben emelni kívánták. Egészében a természeti erőforrások megőrzésével összefüggő kiadások aránya 2013-ra a kiadások között 46,4 százalékról 36,5 százalékra csökkent volna.

A Bizottság 2004. februári tervezete széles körű vitákat váltott ki. A nagy nettó befizetők legfeljebb a GNI 1 százalékát kitevő kiadási összeget kívántak elfogadni. Ezzel szemben a Bizottság hangsúlyozta, hogy a közösségi vívmányok fenntartása, illetve a következő évekre meghatározott politikai prioritások (mind a Lisszaboni Folyamat, mind a keleti kibővülés)

finanszírozására az 1 százalékos kiadási szint nem lenne elegendő.

A kiélezett viták egyik fő célpontja a Közös Agrárpolitika. Annak első pillérében (piaci és közvetlen támogatások) a kiadások felső határát rögzítették, lényegében a korábbi időszak szintjén. Figyelemmel a 2003. évben meghirdetett újabb reformlépcsőre, illetve a keleti kibővítés igényeire, ez az előirányzat további csökkentés nélkül is szűk keretet szab a Közös Agrárpolitika⁸ számára. A legutóbbi reformlépcsőbe beépített pénzügyi fegyelem mechanizmusa révén 2007-től jelentős mértékű támogatási degresszióra lehet számítani.

Ugyanakkor a költségvetési előirányzat esetleges szűkítésének paradox módon a vidékfejlesztés lett az áldozata. A brüsszeli csúc 2002. októberi döntése után ugyanis a kiadások esetleges csökkentése elsősorban a második pillér, a vidékfejlesztés kiadásait érinthette.

2005 első félévében az EU luxemburgi elnöksége megkísérelte a középtávú pénzügyi előirányzat elfogadtatását. Az elnökség végső

5. táblázat

A KÖZÉPTÁVÚ PÉNZÜGYI ELŐIRÁNYZAT TERVEZETE

(milliárd euró)

Költségvetési előirányzat	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Fenntartható növekedés (strukturális és kohéziós alapok)	47,6	59,7	62,8	65,8	68,2	70,7	73,3	76,8
abból								
A versenyképesség növelése	8,8	12,1	14,4	16,7	19,0	21,3	23,5	25,8
Felzárkózás kohézió	38,8	47,6	48,4	49,1	49,3	49,4	50,2	51,0
2. Természeti erőforrások megőrzése és kezelése	56,0	57,2	57,9	58,1	58,0	57,9	57,8	57,8
abból								
Közös Agrárpolitika	54,3	55,3	55,9	56,1	55,9	55,7	55,9	55,5
abból								
Piaci és közvetlen támogatások	43,7	43,5	43,7	43,4	43,0	42,7	42,5	42,3
Vidékfejlesztés	10,5	11,8	12,2	12,7	12,8	13,0	13,1	13,2
3–5. Egyéb kérdések	17,1	16,7	18,1	19,2	20,5	21,7	22,8	23,9
Összes kötelezettségvállalás, előirányzat	120,7	133,6	138,7	143,1	146,7	150,2	154,3	158,5
Kifizetési előirányzatok a GNI százalékában	1,09	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15

Megjegyzés: az Európai Bizottság 2004. évi tervezete

Forrás: Európai Bizottság

javaslatát a 2005. júniusi 16–17-i csúcstalálkozó előtt terjesztették elő: a kötelezettségvállalási előirányzat a GNI 1,06 százaléka, a kifizetési előirányzat a GNI 1 százaléka lett volna. Mindezt jelentős visszalépés a Bizottság javaslatához képest: paradox módon a leginkább éppen a versenyképességi (1a), illetve vidékfejlesztési (2b) kiadások csökkentek volna.

Ám döntően a brit ellenállás miatt még e kompromisszumos javaslatokat sem fogadták el.

A brit elnökség a luxemburgi javaslatnál is szűkösebb közös költségvetésre tett javaslatot. A 2005 decemberében a brüsszeli csúcson meg született megállapodás a luxemburgi és a brit javaslat között elhelyezkedő kompromisszum. (A Bizottság javaslata, a luxemburgi és a brit javaslat, illetve a Brüsszeli Csúcs döntése szerinti sárokszámokat az 5. táblázat tartalmazza.) A lefolytatott viták központi tényezője a közös költségvetés nagysága volt. Annak szerkezete formai szempontból a Bizottság javaslatát tükrözi. Valójában azonban a szerkezet a kényszerű csökkentések által elérhető arányokat tükrözi: a Bizottság eredeti javaslatához képest igen jelentős a versenyképességi, a vidékfejlesztési kiadások, illetve a külső akciók forrásainak csökkentése. Nem jelentéktelen mértékű továbbá a kohéziós kiadások mérsékelése. Ugyanakkor az Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy tekintse át a költségvetés kiadási és bevételi oldalát 2008-ban vagy 2009-ben közzeendő jelentésben, amelyet figyelembe lehet venni majd a következő pénzügyi kerettervben.⁹

TALÁLT PÉNZ?

A költségvetési viták során a Közös Agrárpolitika elsőrendű célponttá vált. Az a kérdés: valóban „talált pénz”-e a közös költségvetés e jelentős tétele?

A brit álláspont aligha nevezhető következetesnek: Nagy Britannia 2002 októberében megszavazta a brüsszeli csúcs határozatait, közöttük a 2007–2013. évi agrárkiadások felső határát,

másrészt – az előbbivel szoros összhangban – 2003 júniusában megszavazta a KAP újabb, döntően a 2007–2013. évi időszakra vonatkozó reformlépcsőjét. 2005 tavaszán viszont a viták előterébe került a brit visszatérítés, amelynek révén az Egyesült Királyság teljes negatív nettó egyenlegének mintegy 66 százalékát visszatérítésként megkapja.¹⁰

Nagy Britannia valójában „rejtett agendát” követett. Június elején *Margaret Beckett* miniszter asszony a brit elnökségre készülve az Európai Parlament illetékes bizottsága előtt még a 2003. évi KAP-reform megvalósítását nevezte a fő feladatnak. Június 15–16-án azonban a brit miniszterelnök a brit visszatérítés tervezett csökkentését csak további, általa nem körvonalazott KAP-reform és a KAP-kiadások drasztikus csökkentése esetén tartotta volna elfogadhatónak. 2005 nyarán nem létezett olyan brit kormánydokumentum, amely a 2003. júniusi reformdöntéshez képest valamiféle alternatívát képezett volna. A 2005. júniusi csúcson brit részről megfogalmazott általános KAP-kritika nem vette figyelembe a KAP-reformot, több tekintetben a nyolcvanas években követett agrárpolitikára tekinthető érvényesnek.¹¹

Természetesen a „talált pénz” lehetősége nagy érdeklődést kelt szerte az unióban. Kérdőjelek merülhetnek fel azonban az efféle kritika megalapozottságát s szándékait illetően.¹²

A Közös Agrárpolitika közös költségvetési finanszírozásának megszüntetése vagy radikális mérsékelése az eddig megismert dokumentumok szerint:

- egyes hazai várakozásoktól eltérően nem a kohéziós kiadások párhuzamos emelését, hanem a nettó befizetők pozíciójának javítását célozza;
- egyidejűleg megfogalmazódik a kohéziós kiadások csökkentésének és a közös költségvetés csökkentésének lehetősége is [például *R. Baldwin* szerint a korábbi 80 százaléka csökkenhet a közös költségvetés, Baldwin (2005)];

- az agrárkiadások csak a közös költségvetésben csökkennének (vagy szűnnének meg), egyidejűleg lehetséges azok renacionalizálása (másként: repatriálása, nacionalizálása), azaz a gazdagabb tagállamok szívesen áldoznának saját agrártermelőikre, a pénzügyi szolidaritás elvetésével egyidejűleg pedig a szegényebb tagországok új kihívásokkal találkozának.

Másfelől nem szűntek meg azok az okok, az európai mezőgazdaság multifunkcionális jellege, a természeti erőforrások megőrzésében betöltött szerepe, amelyek a Közös Agrárpolitika alapját jelentik. (S egyben a nemzeti agrárpolitikák tekintetében is alapvetők.) E közjavak előállítása egyúttal költségvetési támogatást feltételez: vagy a közös, vagy a nemzeti költségvetésekből. „Ingyen ebéd” nem lehetséges.

Ugyanakkor a KAP-támogatások nagyságrendje a korábban már ismertetett okok miatt közgazdasági tekintetben nem kellő mértékben alátámasztott, így szükségképpen vitatható. A mezőgazdaság által előállítható externalitások alaposabb feltárása és ökonómiai értékelése előfeltétele a jövőbeli (akár EU-, akár nemzeti forrásokból finanszírozott) támogatási rendszer megalapozásának, annak az adófizetők részéről történő elfogadásának.

A KAP LEHETSÉGES OPCIÓI

Mindezek figyelembevételével áttekinthetők a közös költségvetés jövőbeli funkcióival, annak esetleges változó szerkezetével is szorosan összefüggő lehetséges KAP-opciók.

❶ Az első változat szerint a KAP továbbra is fennmarad. Ugyanakkor 2008 körül lehetséges (az előzetesen előirányzott félidejű felülvizsgálat, illetve a középtávú pénzügyi tervben előirányzott felülvizsgálat keretében) a reform alapvető felülvizsgálata és lényeges kiigazítása.¹³

❷ Lehetséges elvileg akár a KAP teljes elvetése és renacionalizálása, amikor közös politika helyett nemzeti kompetencia és nemzeti finanszírozás valósul meg. Ebben az esetben a közös költségvetés agrárkiadásai elmaradnak, ám egyidejűleg megnő a nemzeti költségvetések terhe. Ráadásul a gazdagabb tagországok bőkezűbb támogatásokat nyújthatnak termelőiknek. A közös finanszírozás megszüntetése önmagában „antikohéziós” hatású intézkedés: az országok és régiók közötti rurális diszparitások erőteljesen megnövekedhetnek.

❸ Lehetséges végül elvileg a totális liberalizálás is, amikor e közös politika megszűnésével egyidejűleg nemzeti politikák sem működnek. E változat megvalósításának a kevésbé versenyképes agrártermelésre alkalmas régiókban különös drasztikus következményei lennének. A kultúrtájak jelentős része elveszítené fenntartóit.

A múltban követett agrárpolitika a jövőben nem folytatható. Ám az agrárgazdaság nem eleve a múlt képviselője. Az európai tájak gondozójaként európai közjavakat állít elő s a további reformok útján még inkább állíthat elő. A reformfolyamat következetes továbbvitelével kiépíthető a fenntartható, a környezeti értékeket és a versenyképességet egyaránt szolgáló Közös Agrárpolitika. Egyidejűleg reális alternatíva annak akár teljes elvetése és a renacionalizáció. Ám az európai integráció mélyülése a közösségi vívmányok megőrzése, a fenntarthatóságot biztosító reformfolyamatok révén lehetséges.

Mindehhez az is szükséges, hogy a közös költségvetés a közös politikák és célok hatékony megvalósításának eszközeként működjön. Ha a tagországok egyoldalúan nettó költségvetési pozíciójuk javítását állítják előtérbe, akkor a közös politikák másodlagossá válnak, az európai integráció pedig több évtizedes fejlődés után végképpen megakad, legfeljebb stagnálhat jelenlegi szintjén.

JEGYZETEK

- ¹ E reformfolyamatokat e sorok írója is számos munkájában elemezte. Például Halmai et al. (2002), Halmai (2004) stb.
- ² Az új tagok saját költségvetésükből egészítik ki az EU-15 esetében a közös költségvetésből finanszírozott, a KAP-támogatások között 1992 után döntő súlyú közvetlen támogatásokat. Ezért a nemzeti támogatások aránya a szegényebb új tagok esetében paradox módon magasabb, mint a gazdag régiéknél. Ugyanakkor a csatlakozási szerződés szerint évről-évre nő a közös költségvetésből történő finanszírozás aránya. 2009 után az új tagországok e nemzeti kiegészítő támogatása fokozatosan mérséklődik, majd 2013-tól teljesen megszűnik. Végül megjegyzést igényel, hogy a 2004. év önmagában kevésbé alkalmas a régi és az új tagok közötti allokáció megítélésére.
- ³ Valójában a helyzet bonyolultabb. Jelenleg a vidékfejlesztési támogatások részben az EMOGA Orientációs Részlegéből (lásd hazánkban az AVOP-ot), illetve az EMOGA Garancia Részlegéből (lásd itthon az NVT rendszerét), eltérő szabályok szerint kerülnek folyósításra. 2007-től a vidékfejlesztési támogatások forrása az EMOGA átalakulásával kialakuló Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, míg a közvetlen és a piaci támogatások az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból érkeznek.
- ⁴ Gyakran felmerül, hogy a Közös Agrárpolitikára „túl sok” kiadást fordítanak a közös költségvetésből. 2003-ban a KAP kiadásai a közös költségvetésből az EU-15 országaiban a GDP 0,4 százalékát tették ki. Felmerül a kérdés: mekkora agrárkiadás nem minősülne „sok”-nak? Talán a GDP 0,2 százaléka vagy a 0,3 százaléka? E kérdésre hiányzik a válasz. Az idézett logika szerint valószínűleg a 0 százalék lenne az „ideális” mértékű támogatás a közös költségvetésből.
- ⁵ Perry et al. szerint az európai „természetes” biodiverzitás az évszázadok óta tartó gazdálkodás eredménye, amely a vidéket és a tájat létrehozta és megformálta. A mezőgazdaság további pozitív mellékhatásai – egyebek mellett – a rekreáció előmozdítása, a vízgyűjtő területek rendben tartása, a viharok elleni védelem és az árvízkárok megelőzése a növénytakaró fenntartása révén, a levegő szén-dioxid-tartalmának csökkentése a növények és a talaj révén stb. (Perry et al., 264. oldal) A pozitív társadalmi externalitások között az OECD az egyébként folyamatosan mérséklődő mezőgazdasági munkalehetőségeken túl a helyi gazdaság fejlődéséhez és a vidéki közösségek fenntartásához történő hozzájárulást emelte ki. OECD (1997)
- ⁶ Egyes szerzők szerint a gazdasági kalkulációk jelenlegi rendszere lényegesen alábecsüli a természeti tőke jelenlegi és jövőbeli értékét. Lásd például Costanza et al. (1997), Daily (1997)
- ⁷ Hanley et al. (1998), finn szerzők 2002. évi empirikus kutatásai szerint a finn polgárok átlagosan évi 94 eurót lennének hajlandóak fizetni a mezőgazdaság multifunkcionális szolgáltatásaiért. A kutatás során – különböző módon – feltárt fizetési szándék évi összege 189–377 millió euró, amely az évi mezőgazdasági támogatáshoz hasonlítva a szerzők szerint jelentősnek minősíthető. Yrjölä – Kola (2004)
- ⁸ Aláhúzást igényel: egyidejűleg a közös költségvetés másik legvitatottabb tételét a kohéziós kiadások képezték.
- ⁹ Általános várakozás szerint e felülvizsgálat alapvetően érintheti a KAP közös finanszírozását.
- ¹⁰ A visszatérítés eredményeként a 2000-es évek elején Nagy Britannia nettó pozíciója lényegesen kedvezőbb, mint a többi nagy befizetőé. A KAP reformja során a brit termelők pozíciója relatíve javult, miközben a visszatérítés rendszere fennmaradt. Annak terheit egyebek mellett az új tagországok viselik. (Az Európai Bizottság szerint Magyarország 2004-ben az EU mezőgazdasági és strukturális műveleti kiadásaiból 268,8 millió euró összegben részesült. Ugyanakkor a magyar befizetések összesen 537,1 millió euró összegűek voltak, amelyből a brit kiigazítás finanszírozása 49,4 millió eurót igényelt.) European Commission (2005)
- ¹¹ Az átfogó KAP-kritikát tartalmazó brit dokumentum – A Vision for the Common Agricultural Policy – csak 2005 decemberére készült el. [Lásd DEFRA (2005)] A dokumentum szerint a cél az, hogy „a következő évtized második felében az EU mezőgazdaságát ne kelljen másképp kezelni, mint a gazdaság más szektorait... a termeléshez kötött támogatás és az egységes mezőgazdasági támogatás teljesen eltűnik... (Mindez) a KAP költségvetés igen jelentős csökkentését teszi lehetővé.” [Defra (2005) 15–16 oldal.] A dokumentum egyszerűen eltekint a multifunkcionalitás problémakörétől.

- ¹² Az integrációval kapcsolatos hagyományos brit fenntartásokra figyelemmel kétséges, hogy éppen Nagy-Britannia lenne képes a „több Európát” szolgáltató költségvetés, egyúttal az új tagok erősebb pozíciójának előmozdítására.
- ¹³ Annak keretében hosszabb távon akár az első pillér kiadásainak drasztikus leépítése egyidejűleg, akár részleges renacionalizáció, azaz az agrárkiadások részleges visszanevezetése is lehetséges.

IRODALOM

- BAIMBRIDGE, M. – WHYMAN, PH. (szerk) (2004): *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, Routledge
- BALDWIN, R. – WYPLOSZ, C. (2004): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill Education
- BALDWIN, R. (2005): *The Real Budget Battle, Une crise peut en cacher une autre*, In: *CEPS Policy Brief No. 75/June* (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1237)
- COSTANZA, R. – D'ARGE, R. – GROOT, R. – DE FARBER, S. – CRASSO, M. – HANNON, B. – LIMBURG, K. – NAEEM, S. – O'NEIL, R.V. – PARUELO, J. – RASKIN, R.G. – SUTTON, P. – BELT, M. – VAN DEN (1997): *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, *Nature*, 387
- DAILY, G. (ed) (1997): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington D.C.
- European Commission: Directorate-General for Agriculture – Agricultural Statistics, http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index_en.htm
- European Commission: Financial Programming and Budget http://ec.europa.eu/budget/faq/faq_report_budg_impl_en.htm#faq9
- European Commission (2005): *Allocation of 2004 EU Expenditure by Member States*
- EL-AGRAA, A. M. (2004): *The European Union, Economics and Policies*, (seventh edition) FT Prentice Hall
- HALMAI P. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*, Mezőgazdasági Kiadó
- HALMAI P. (2004): *A reform ökonómiája*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest
- HANLEY, N. – WHITBY, M. – SIMPSON, I. (1999a): *Assessing the success of agri-environmental policy in the UK*, *Land Use Policy*, 16
- International Monetary Fund (IMF) (2001): *Government Financial Statistics Yearbook*, 2001
- Island Press DEFRA (2005): *A Vision for the Common Agricultural Policy*, (<http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/pdf/vision-for-cap.pdf>)
- IVÁN G. (2006): *Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra – az infúzió bekötve*, In: *Közgazdasági Szemle, LIII. évfolyam, május, 428–451 oldal*
- KENGYEL Á. (2005): *Az Európai Unió 2007–2013 közötti költségvetése és Magyarország érdekei*, In: *Külgazdaság, XLIX. évfolyam, 11–12, 4–36 oldal*
- OECD (1997): *Helsinki Seminar on Environmental Benefits from Agriculture*, *OECD/DG(97)110 Paris, OECD*
- OECD (2001): *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/31/1894469.pdf>) 10 p
- PALÁNKAI T. (2004): *Az Európai Integráció Gazdaságtana*, Aula Kiadó
- PELKMANS, J. (2001): *European Integration, Methods and Economic Analysis*, (second edition) FT Prentice Hall
- PERRY, J. – BRETT, C. – GEE, D. – HINE, R. – MASON, CH. – MORISON, J. – RAYMENT, M. – VAN DER BIJL, G. – DOBBS, T. (2001): *Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture*, *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(2)
- YRJÖLÄ, T. – JOLA, J. (2004): *Preferences of Consumers in Terms of Multifunctional Agriculture*, *University of Helsinki (manuscript)*

Lóránt Zoltán

Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén

– Számvevőszéki tapasztalatok elemző áttekintése

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a rendszerváltás óta – több mint másfél évtizedes működése során – már az ötödik Országgyűlés munkáját segíti. Ezen időszak alatt az államháztartás helyi szintjéről készített számvevőszéki jelentések száma meghaladta az ötszázat, a helyszíni önkormányzati vizsgálatok pedig felülmúlták a tizenötezetet.

A helyi önkormányzatok gazdálkodását az ÁSZ az önkormányzati törvény (ötv) 92. §-ának (1) bekezdése, valamint az államháztartási törvény (áht) 120/A. §-ának (1) bekezdése alapján ellenőrzi, kiemelt figyelmet fordítva – az Országgyűlés 35/2003. (IV. 9.) számú határozatában kifejezett egyetértésével – a jelentősebb anyagi eszközökkel rendelkező Budapest fővárosi, megyei, megyei jogú városi és Budapest fővárosi kerületi önkormányzatok gazdálkodására. Ezen kiemelt önkormányzati kör átfogó ellenőrzéséről¹ készült számvevőszéki jelentéseket az ÁSZ a 2003-tól kezdődően (évente 16–18 alkalommal) nyilvánosságra hozza.²

A cikk célja, hogy az államháztartás helyi szintjéről, annak gazdálkodásáról adjon elemző tájékoztatást a helyi önkormányzati körben végzett vizsgálatok tapasztalatai alapján.

Az önkormányzati gazdálkodás átfogó ellenőrzésének célja – a korábbi évekhez hasonlóan – annak értékelése volt, hogy:

- az önkormányzatok a gazdálkodás törvényességét, szabályszerűségét biztosítot-

ták-e a tervezés, a költségvetés végrehajtása, a vagyongazdálkodás és a zárszámadás során;

- az önkormányzatok által ellátott feladatok és az azokhoz rendelkezésre álló források összhangja biztosított volt-e, különös tekintettel egyes kiemelt feladatokra;
- a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodása során érvényesítették-e az áht és a vonatkozó kormányrendeletek előírásait;
- a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító kontrollok³ megfelelően segítették-e a végrehajtást.

Az önkormányzati gazdálkodás átfogó ellenőrzéséhez kapcsolódva a nagyközségi, községi önkormányzatoknál egyéb szabályszerűségi ellenőrzéseket végeztünk, amelynek kiemelt célja a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok kialakításának, működésének vizsgálata volt. Ezeknél az önkormányzatoknál a gazdálkodás szabályozottságát, a bizonylati rend és fegyelem szabályszerűségét, a belső ellenőrzési rendszer kialakítását, működését, valamint a korábbi számvevőszéki ellenőrzések javaslatainak hasznosulását tekintettük át.

2005-ben 817 helyi önkormányzat (az önkormányzatok 25,6 százaléka) és 71 helyi kisebbségi önkormányzat (a kisebbségi önkormányzatok 3,9 százaléka) gazdálkodási rendszerének átfogó és egyéb szabályszerűségi el-

ellenőrzését végeztük el és számoltunk be tapasztalatainkról 2006-ban az Országgyűlés önkormányzati és területfejlesztési bizottságának. Ennek keretében a Budapest Fővárosi Önkormányzat mellett 4 megyei, 6 megyei jogú városi, öt Budapest fővárosi kerületi – ezt tekintjük kiemelt önkormányzati körnek –, 65 városi, 21 nagyközségi és 715 községi önkormányzatot vizsgáltunk. Az ellenőrzött helyi és helyi kisebbségi önkormányzatok által teljesített éves bruttó kiadás 1030,3 milliárd forint, amely a teljes önkormányzati kiadások 37,3 százalékát tette ki. A települési önkormányzatok által a helyi kisebbségi önkormányzatok működéséhez nyújtott támogatások, gazdálkodási feladataik végrehajtásának szabályszerűségét az ellenőrzött kiemelt körbe tartozó és a városi önkormányzatok mellett működő valamennyi helyi kisebbségi önkormányzatra kiterjedően vizsgáltuk. (Lásd 1. táblázat)

Az ellenőrzés során alapvetően a múlt évi gazdálkodásra koncentráltunk, de a helyszíni vizsgálat befejezéséig figyelemmel kísértük a pénzügyi-gazdasági folyamatokat, továbbá egyes gazdálkodási tendenciák megítélésénél visszamenőleg a 2002–2003. évek közötti időszak gazdasági eseményeit, adatait is értékeltük.

Az ellenőrzött önkormányzatoknál tapasztalt összegzése mellett az önkormányzatok gazdálkodásának országosan jellemző tendenciáit és főbb adatait, gazdálkodási mutatószámait is bemutatjuk. Az önkormányzatok gazdálkodását több éve egységes program alapján ellenőrizzük, ezáltal az átfogó ellenőrzések megállapításai lehetőséget adtak arra, hogy összehasonlító elemzésre vállalkozzunk, az arányokat, a trendeket és a tendenciákat is bemutassuk.

A bevezető gondolatok között hangsúlyozottan kell kiemelni, hogy az önkormányzatok gazdálkodásának a 2003. év óta elvégzett átfogó és egyéb szabályszerűségi ellenőrzései, valamint a nyilvánosságra hozott jelentések, továbbá a kormánynak és az egyes minisztereknek tett javaslataink hatására érezhető javulás figyelhető meg az önkormányzati gazdálkodás végrehajtásának szabályozásánál, valamint az önkormányzatok belső kontrollrendszerének kiépítésében és működtetésében is. Ezt segítő, jelentős előrelépést jelentett az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer kialakítása és valamennyi költségvetési szervre történő kiterjesztése.

A továbbiakban először az államháztartás helyi szintjének átfogó értékelésére vállalko-

1. táblázat

A GAZDÁLKODÁS ÁTFOGÓ ELLENŐRZÉSÉVEL ÉRINTETT ÖNKORMÁNYZATOK

Megnevezés (önkormányzat)	2003	2004	2005	2006 (tervezett)	Ellenőrzések	
					Összesen	Az önkormányzatok százalékában
Budapest főváros	1	1	1	1	1	100
Megye	4	6	4	5	19	100
Megyei jogú város	6	4	6	6	22	100
Fővárosi kerület	6	6	5	6	23	100
Város	54	64	65	72	255	100
Nagyközség	27	22	21	20	90	60
Község	252	268	715	450	1685	60
Összesen	350	371	817	560	2095*	63

* Megjegyzés: szabályszerűségi és teljesítményvizsgálatokkal a négy év alatt további 2381 helyszíni ellenőrzésre került sor, így a választási ciklus alatt összesen – természetesen a vizsgálati helyszínek „átfedésével” – közel 4500 helyszíni ellenőrzést végeztünk a helyi önkormányzatoknál.

zom, majd a 2095 helyi önkormányzatnál lefolytatott helyszíni vizsgálat tapasztalatainak főbb megállapításait, következtetéseit mutatom be, végül rövid összegzésre is bátorkodom.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁRÓL A TÉNYEK, ADATOK ÉS TENDENCIÁK ISMERETÉBEN

A 2002–2006. évek közötti önkormányzati ciklusból alapvetően három év elemezhető, mivel az első három évre van a bevezetőben említett átfogó és egyéb szabályszerűségi vizsgálattal is alátámasztható tapasztalat, illetve tényadat. A negyedik, azaz a 2006. évre az eredeti előirányzatok, a költségvetési törvény és a törvényjavaslat vitájához benyújtott prognózis áll rendelkezésre, amelyek alapján csak valószínűsíthetők a ciklus utolsó gazdálkodási évének főbb tendenciái.

A helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, ahhoz pénzforgalmával „nettó módon” kapcsolódik.⁴ A helyi önkormányzatok nemzetgazdaságban, a társadalomban betöltött súlyát mutatja, hogy a GDP-ből 12–13 százalékkal, az államháztartás összes kiadásából 23–24 százalékkal részesedtek az elmúlt években. A helyi önkormányzati gazdaság államháztartáson belüli jelentőségét az elkövetkező években nem az igen imponáló mennyiségi mutatók – a már 9800 milliárd forint feletti vagyonérték, a mintegy 3200 milliárd forint éves kiadási és bevételi előirányzat, a közel 3187 polgármesteri hivatal, az 1825 helyi kisebbségi önkormányzat és számosságát tekintve a tízezer feletti költségvetési intézmény gazdálkodása jelenti –, hanem elsősorban és kiemelten az általuk ellátott közszolgáltatások minősége.

Az önkormányzati forrásszabályozási és támogatási rendszer lényegét tekintve az elmúlt években sem változott, továbbra is a központi költségvetés összefüggésében az erőteljes jöve-

delemcentralizáció jellemzi, a feladat, hatáskör és felelősség terén pedig a decentralizáció. A helyi önkormányzatok tárgyévi bevételeinek 60 százaléka az államháztartás különböző alrendszereitől kapott támogatás. A helyi önkormányzatok éves gazdálkodását illetően általánosságban megfogalmazható, hogy a korábbi években is tapasztalt mértéktartó, takarékos, szinte csak a kötelező feladatok ellátására és a bevételi tartalékok feltárására törekvő gazdasági lépések révén tudták megőrizni működőképességüket. Az önkormányzatok a szociális és oktatási ágazatban a gyermeklétszám csökkenése miatti forrásszűkülést létszámcsökkenéssel, intézmények összevonásával, megszüntetésével, átadásával, a bővülő pályázati lehetőségek kihasználásával, közös feladatellátással, társulásokban történő részvétellel próbálták kompenzálni.

A helyi önkormányzatok GFS-rendszerű bevétele⁵ 2005. évben 2891 milliárd forint, ami 36 százalékkal volt magasabb a 2002. évinél. Az önkormányzatok bevételei minden évben az inflációt meghaladó mértékben emelkedtek. Az önkormányzatok költségvetési bevételeinek reálértéke az elmúlt évben közel 15 százalékkal haladta meg a 2002. évit.

A működési kiadások aránya a tárgyévi kiadásokon belül tartósan magas volt (2002-ben 69 százalék, 2003-ban és 2004-ben 74 százalék, 2005-ben 72 százalék), ez egyébként a költségvetési intézményi kör jellemzője.

▶ A működési kiadásokon belül 2005. évben a személyi kiadások növekedése volt meghatározó, a személyi juttatások az előző évi 3 százalékkal szemben 7,8 százalékkal – az éves infláció (3,6 százalék) szintjét meghaladóan – emelkedtek. A helyi önkormányzatok és intézményeik 2005-ben összesen 487 124 főt foglalkoztattak (a létszám 9317 fővel alacsonyabb a 2002. évinél). A létszám 83 százaléka közalkalmazott, 8,8 százaléka köztisztviselő volt. A havi bruttó átlagkereset a teljes munkaidőben foglalkoztatott köztisztviselőknél 214 167 fo-

rint, ami 12 százalékkal több a 2004. évinél, a közalkalmazottaknál 149 030 forint, a növekmény 8,4 százalékos. Kiemelendő, hogy az államháztartás helyi szintjén a központi egy százalékos bérfejlesztés országosan mintegy 8 milliárd forint/év kiadást jelent.

■ A dologi kiadások – a működési célú áfakiadások és az energiaár-emelés 2004. évi kiugróan magas, 11 százalékos növekedését követően – 2005-ben az infláció körüli mértékben emelkedtek.

A felhalmozásra fordított hányadot illetően a 2005. évben javulás történt, a 2002. évben 20,8 százalék, 2003–2004-ben 16,5 százalék, majd 2005. évben 18,7 százalékos volt a részarány.

■ A felhalmozási bevételeket a 2004. évben érintette az állami támogatások, hozzájárulások zárolása. Az államháztartás egyensúlyi helyzetének javítása végett 11 milliárd forinttal csökkent az önkormányzatok támogatása, ennek legnagyobb részét a fejlesztési támogatások törlése tette ki, ez a címzett céltámogatásoknál 4,2 milliárd forint, központosított előirányzatoknál 6,5 milliárd forint volt. A 2005. évben elsősorban az EU-támogatásokkal összefüggésben a fejlesztési, felhalmozási bevételek 25 százalékkal nőttek.

Kedvezőtlenül érintette az önkormányzatokat is az államháztartási tartalékképzési kötelezettség. A helyi önkormányzatok pénzellátása az államháztartási tartalékkal csökkentett mértékben történt, a csökkenés a személyi jövedelemadót (szja) érintette, oly módon, hogy az szja-ból az őket megillető 40 százalékos mérték helyett 38,1 százalékhoz jutottak hozzá. Mind-

ez 21,7 milliárd forint elvonást jelentett. A kiadások növekedését elsősorban a működési célú hitelfelvétel finanszírozta és kisebb részben a saját bevételek növekedése. A helyi önkormányzatok rövid lejáratú működési hitelállománya 2005. évben 34,1 százalékkal, az általuk képzett államháztartási tartalékkal csaknem azonos összeggel emelkedett.

A 3187 helyi önkormányzat és az 1825 helyi kisebbségi önkormányzat 2005. évi konszolidált⁶ bevétele-kiadása az előző évinél mintegy 10 százalékkal magasabb, meghaladja a 3000 milliárd forintot. Az éves növekedés mértéke 2003–2004. évek között 6 százalék feletti volt. (Lásd 2. táblázat)

Tapasztalataink szerint a tényleges bevételek és kiadások 4–6 százalékkal meghaladják a költségvetési előirányzatot, ezért feltételezhető, hogy a 2006. évi „teljesítés” az előző évit szintén meghaladja. Ezt az eltérést a tervezés időszakában nem ismert – jellemzően felhalmozási és finanszírozási – bevételek okozzák.

2005-ben meghatározó volt a bevételek növekedése, ezen belül a mintegy 20 milliárd forint hitelfelvétel emelkedése. A hitelfelvételből származó bevétel az előző évhez viszonyítva a 2004. és a 2005. évben több mint egynegyedével nőtt. (Lásd 1. ábra) Az önkormányzatok hitel-és kölcsönfelvétel miatti összes adóssága a 2005. év végén 385 milliárd forint volt, amely az előző évinél 18,4 százalékkal több. Az általános tendencián belül továbbra is jelentős különbségeket tapasztaltunk még a hasonló adottságú önkormányzatok között is, amelyek csak részben magyarázható az eltérő földrajzi, történel-

2. táblázat

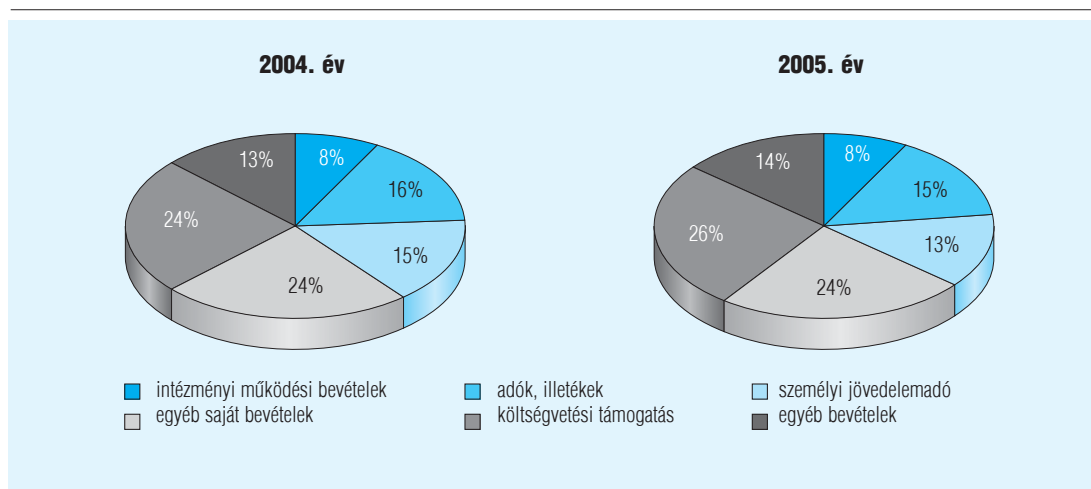
A HELYI ÖNKORMÁNYZATI BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK ALAKULÁSA

(országos összesen, milliárd forintban)

Megnevezés	2004 (zárszámadás)	2005 (zárszámadás)	2006. évi előirányzat
bevételek	2761,2	3010,3	2926,8
kiadások	2740,2	3009,8	2926,8

Forrás: zárszámadás, 2004–2005, költségvetés, 2006

AZ ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELEINEK MEGOSZLÁSA *



*Megjegyzés: az ÁSZ számításai alapján

mi meghatározottsággal. Véleményem szerint az a döntő, hogy az ellátandó feladatkörön belül mennyi az önállóan, illetve részben önállóan gazdálkodó költségvetési intézmény és élnek-e a társulásból adódó közös feladat vagy intézményműködtetés lehetőségével.

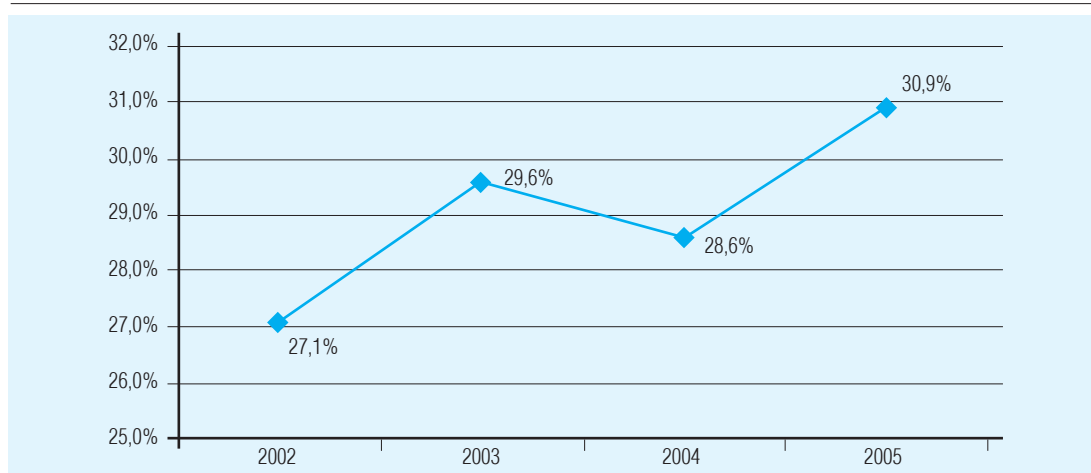
Kulcskérdés, hogy az önkormányzati, főként az állam által kötelezően átruházott feladatok finanszírozásában milyen arányt képviselnek a központi költségvetésből kapott támogatások,

normatív hozzájárulások és átengedett bevételek. Ennek alakulását szemlélteti a 2. ábra.

Az állami támogatások, hozzájárulások összege az átengedett személyi jövedelemadóval együtt 2005. évben 1321,3 milliárd forint volt, ami 38,6 százalékkal meghaladta a 2002. évit.

A helyi adóbevételek összege 2005. évben 398 milliárd forint, ami 34 százalékkal magasabb a 2002. évinél. Ebben az adónemben az előző évinél 23,5 milliárd forinttal több bevétele keletke-

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSOK ÉS HOZZÁJÁRULÁSOK ARÁNYÁNAK ALAKULÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATOK GFS-RENDSZERŰ KIADÁSAI⁷ KÖZÖTT



zett az önkormányzatoknak, ami az árszínvonal és a gazdasági növekedés eredménye.

Az önkormányzati saját bevételek közül – a megyei, megyei jogú városi, fővárosi önkormányzatokat megillető illetékbevételek kivételével – legdinamikusabban a helyi iparüzési adóból származó bevétel nőtt.

A helyi iparüzési adóból a 2002. évi 252,6 milliárd forinttal szemben a 2005. évben 334,1 milliárd forint realizálódott, amely 32,3 százalékos növekedésnek felel meg (megszüntetése esetén komoly kihívás lesz egy hasonlóan stabil és dinamikus növekvő önkormányzati bevételi forrás megteremtése).

Az iparüzésiadó-bevétellel rendelkező települési önkormányzatok száma 2005. évben 91-el bővült, összesen 2639 települési önkormányzat – a helyi adót kivető önkormányzatok 85 százaléka – rendelkezett ezen adónemből származó bevétellel.⁸ Az iparüzési adót beszedő önkormányzatok mintegy 80 százaléka 1,4 százaléknál magasabb mértéket állapított meg. A maximális adómértéket (2 százalék) 1113 önkormányzat – az iparüzési adót bevezető önkormányzatok 42 százaléka – köztük a Fővárosi Önkormányzat alkalmazta.

Az illetékhatóságok által – a központi költségvetést megillető – beszedett illetékek együttes összege: 2002-ben 40,3, 2003-ban 52,9, a 2004-ben 60 és a 2005-ben 65,1 milliárd forint volt.

Az önkormányzatok költségvetési egyensúlyi helyzete 2005-ben nem javult. Kedvezőtlen alakulásában a túlzott mértékű kötelezettségvállalás, számos esetben az intézményi kapacitás alacsony kihasználtsága, a feladatellátás célszerűtlen szervezeti struktúrája egyaránt szerepet játszott. A bevételek növelése érdekében a forráshiányos önkormányzatok közel 90 százaléka nyúlt a vagyoneértékesítés eszközéhez.

A működésképtelenné vált helyi önkormányzatok támogatása szabályozásának szigorítása következtében (nem illeti meg a támogatás az 500 fő alatti lakosságú, körjegyző-

séghez nem tartozó önkormányzatokat, el kell számolni a működési célú intézményi bevételek és az önkormányzati sajátos – szja nélküli – bevételek igénybejelentésben szereplő értéktől való eltéréseivel stb.) az ÖNHIKI⁹-támogatásban részesülők száma 2002 és 2005 között csökkent a támogatás összegének közel egy milliárdos növekedése mellett: 2002. évben 1483 önkormányzat 16,7 milliárd forint, míg a 2005. évben 1150 önkormányzat 17,5 milliárd forint állami támogatásban részesült.

Az ÖNHIKI-ben részesült önkormányzatok számának és a támogatás összegének mérsékelt emelkedése mellett az egy önkormányzatra jutó támogatás összege a 2002. évi 13,0 millió forintról 2005. évre 15,2 millió forintra nőtt.

2005-ben az ÖNHIKI-támogatásban részesült helyi önkormányzatok több mint 60 százalékat, 715 önkormányzatot terhel visszafizetési kötelezettség, az igénybevétel feltételeként előírt saját bevétel nem teljesítése, normatív támogatási többletigény, továbbá a forráshiány alátámasztottságának hiányosságai miatt. A visszafizetendő támogatás 1,5 milliárd forint volt, a felhasznált támogatás 8,9 százaléka. Az ÖNHIKI-támogatások iránti legnagyobb igény az 1000 fő alatti lakosságú községi önkormányzatok részéről merült fel.

A kötelezettségállomány magas szintje jelzi, hogy az önkormányzatok csak külső források bevonásával tudták közszolgálati feladataikat ellátni. Az önkormányzatok és az intézmények hosszú lejáratú adósságállománya 64 százalékkal, a rövid lejáratú kötelezettségei 63 százalékkal haladták meg a 2002. évit. (Lásd 3. táblázat)

A rövid lejáratú hitelfelvétel növekedése 2005-ben 7 százalékkal meghaladta a beruházási, fejlesztési céllal felvett hitelállomány növekedését, ugyanakkor az előző évihez képest jelentősen, több mint két és félszeresére nőtt a működési célú hosszú lejáratú hitelek állománya, amely a likviditási helyzet romlását jelzi.

KÖTELEZETTSÉGEK

	2002	2005	2005/2002
	milliárd forint	milliárd forint	százalék
Hosszú lejáratú kötelezettségek	174,8	285,9	163,6
Rövid lejáratú kötelezettségek	181,9	295,6	162,5

A gazdálkodási helyzet nehezebbé és feszültebbé válását jelzi az is, hogy a korábbi évekkel szemben a 2004–2005. években a hitel- és betétállomány értéke egymáshoz közeledett. A 2005. év végén a 3187 helyi önkormányzat és a finanszírozásuk alá tartozó költségvetési intézmények bankszámláin és különböző lekötések formájában 239,0 milliárd forint összeg állt rendelkezésre, míg hitelállományuk 241,4 milliárd forint volt.

Külön figyelmet érdemel az, hogy a hitelfelvételekben nőtt a kisebb vagyonnal és saját bevétellel rendelkező községi, nagyközségi önkormányzatok súlya, amíg a 2002. évben az összes hitel 10,9 százalékát vették fel, addig a

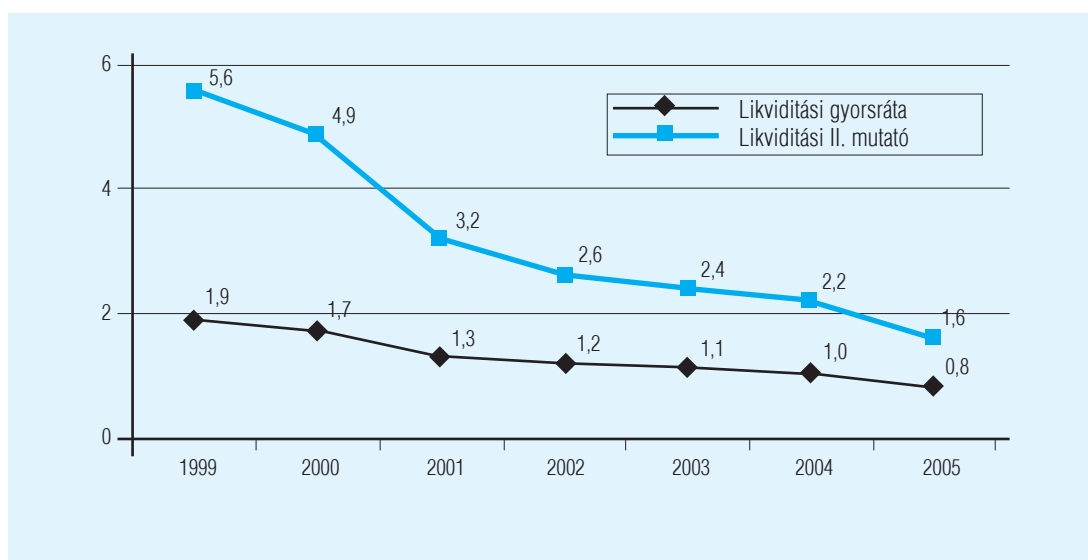
2005. évben már 16,7 százalékát. Az érintett önkormányzatok esetében az ok vélhetően „az előremenekülés”, a fejlesztési kényszer.

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetének rosszabbodását jelzik a likviditási mutatók, amelyek értékei az 1999. évtől folyamatosan csökkentek. (Lásd 3. ábra)

A likviditási gyorsráta a 2005. évben az 1999. évének 42,1 százaléka volt, a likviditási II. mutató ezen időszak alatt 71,4 százalékkal csökkent. A likviditási gyorsráta 100 százalék alá csökkenése azt mutatja, hogy az önkormányzatok rövid lejáratú kötelezettségeit már nem fedezi a pénzeszközök állománya. 2005-ben az értékpapírok és a pénzeszközök a rövid lejára-

3. ábra

LIKVIDITÁSI MUTATÓK ALAKULÁSA



Likviditási gyorsráta = pénzeszközök/rövid lejáratú kötelezettségek

Likviditási II. mutató = követelések + értékpapírok + pénzeszközök/ rövid lejáratú kötelezettségek

tú kötelezettségeknek 103,8 százalékára nyújtottak fedezetet. Az önkormányzati vagyon a számviteli nyilvántartási értékben az elmúlt évtizedben mintegy megtízszereződött, a bruttó eszközérték jelenleg 9861 milliárd forint.

A vagyonérték utóbbi három éve tartó dinamikus növekedése csak kisebb részben hozható összefüggésbe a fizikális vagyon tényleges növekedésével, az önkormányzatok saját erős beruházásaival, illetve az állami cél- és címzett támogatások révén megvalósuló fejlesztésekkel (azt elsősorban a vagyonmérleg és az ingatlan kataszter jogszabályi előírás szerinti „megfeleltetése” eredményezte).

A vagyon könyvviteli mérleg szerinti értékének (lásd 4. táblázat) nagyarányú növekedése 2003. évtől – az azt megelőző három évtől eltérően – már nem tapasztalható, mivel a korábban érték nélkül nyilvántartott ingatlanok értékmegállapítása¹⁰ általában befejeződött. Ennek hatásaként az érték nélkül nyilvántartott ingatlanok száma a 2001. évi 580 ezerről a 2004. évre mintegy egytizedére, azaz 51 ezerre csökkent. További jelentősebb változás az értékpa-pírok állományában és a kötelezettségek mértékénél következett be 2003–2005 között. (Lásd 4. ábra)

A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS KÖVETKEZTETÉSEI

A kiemelt körbe tartozó és a városi önkormányzatok esetében a gazdasági programmal rendelkező önkormányzatok aránya – az előző évekhez viszonyítva – nőtt.¹¹ Az ellenőrzött megyei, megyei jogú városi önkormányzatok mindegyike, a Budapest főváros kerületi és a városi önkormányzatok háromnegyed része rendelkezett a képviselő-testület által elfogadott, hosszabb távra szóló, ágazati célkitűzésekkel, feladatokat meghatározó gazdasági programmal. Ez elősegítette a tervező munka, a költségvetés készítésének megalapozottságát, ami azért lényeges, mert a költségvetési szerveknél ez a gazdálkodás meghatározó alapküldetése.

Az elfogadott költségvetések az előző éviéknél magasabb arányban feleltek meg a szerkezetre, tartalomra vonatkozó jogszabályi előírásoknak. Ugyanakkor az ellenőrzött önkormányzatok mintegy 10 százaléka a vonatkozó jogszabályi előírás ellenére elmulasztotta a működési előirányzatok költségvetési szerveknél részletezését és a többéves elkötelezettséggel

4. táblázat

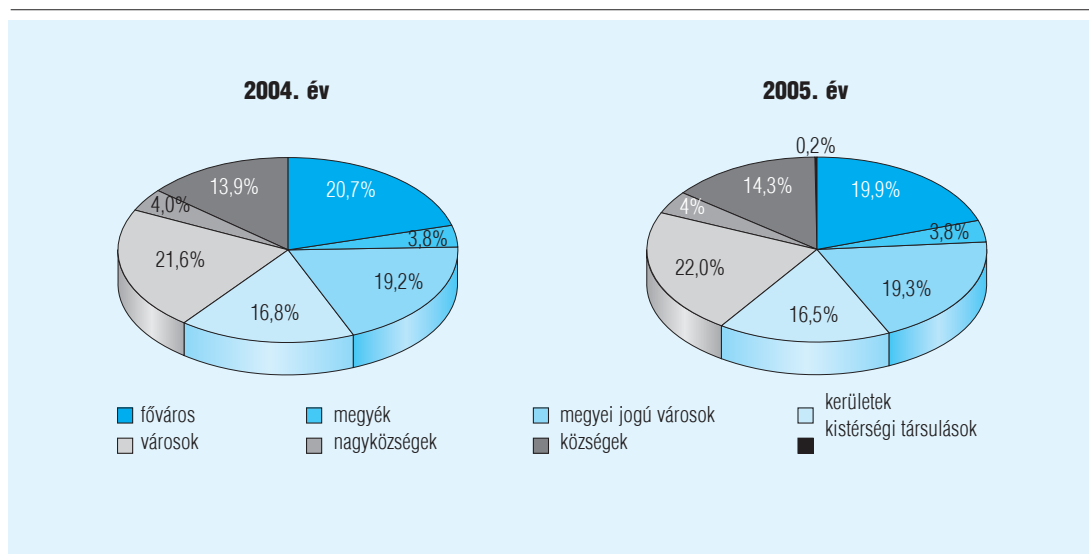
AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONI HELYZETÉNEK ALAKULÁSA

(milliárd forintban)

Eszközök	A helyi önkormányzatok könyvviteli mérleg szerinti saját vagyona			
	2002	2003	2004	2005
	december 31-én			
Immateriális javak	9	11	16	21
Tárgyi eszközök	4350	6832	7021	7238
Befektetett pénzügyi eszközök	565	566	575	556
Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	930	1254	1396	1482
FORGÓESZKÖZÖK	569	571	610	564
ESZKÖZÖK ÖSSZESEN	6423	9234	9618	9861
KÖTELEZETTSÉGEK	490	518	589	697
SAJÁT VAGYON	5933	8716	9029	9164

Forrás: zárszámadás, 2002–2005

A VAGYON MEGOSZLÁSA AZ ÖNKORMÁNYZAT-TÍPUSOK KÖZÖTT*



* Megjegyzés: az ÁSZ számításai alapján

járó feladatok előirányzatainak éves bontásban történő bemutatását.

A költségvetési rendeletekben a korábbi évekhez hasonlóan a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos helyi szabályokat nem vagy hiányosan határozták meg az önkormányzatok. Az előirányzat-átcsoportosítás, -módosítás rendjét, a költségvetési többlet felhasználásának szabályait, a költségvetési hiány finanszírozásával összefüggő hatásköröket az önkormányzatok közel egyharmada nem szabályozta.

A költségvetési rendelet előterjesztések közel negyedénél nem mutatták be tájékoztatásul a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban, valamint több mint felénél a közvetett támogatások kimutatását szöveges indoklással. A későbbi hatások bemutatása, például a várható működtetési költségek számbavétele nélkül nem hozható meg alapozott, felelős képviselő-testületi döntés.

A gazdálkodás szabályozottsága javult (lásd 5. ábra), ezt jelzi, hogy 2005-ben nőtt a kötelezően előírt szabályzatokkal rendelkező önkormányzatok aránya, nem javult azonban főleg a

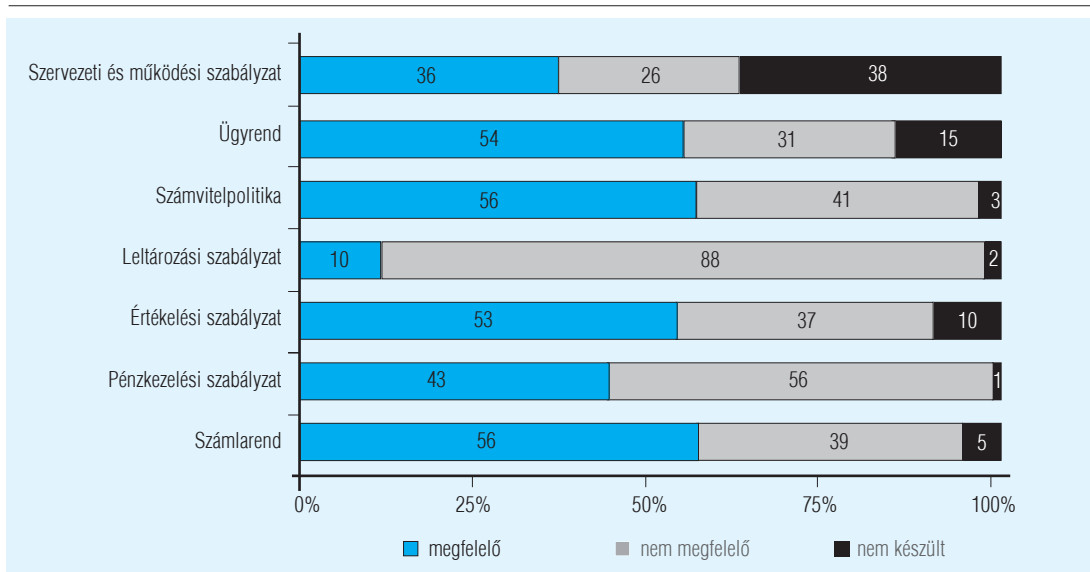
nagyközségi és községi önkormányzatoknál a szabályozások minősége. A szabályozást jellemzően továbbra is „vásárolt” szabályzatokkal tudják le, ami akkor jelent gondot, ha a helyi viszonyokra igazítás nem történt meg.

A gazdálkodás szabályozottságának alacsony színvonalát mutatja az is, hogy a szervezeti és működési szabályzatok, a pénzügyi szabályzatok mintegy fele nem felelt meg az előírásoknak.

A szabályozási hiányosságok hátráltatták a gazdálkodás folyamatának szabályszerű végrehajtását.

A szabályozási hiányosságok is természetesen hozzájárultak ahhoz, hogy a munkafolyamatba épített ellenőrzés színvonala nem javult a korábbi évekhez viszonyítva. Vizsgálati tapasztalatok igazolják vissza, hogy egyrészt a szükséges szabályzatokat még mindig nem „testre szabottan”, hanem általánosságban készítik el, ebből következően a szabályzatokból a felelősség, illetve a számon kérhetőség hiányzik, másrészt a belső ellenőrzés rendszerszerű működtetésére a munkaerő-piaci feltételek

A GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZOTTSÁGA A VIZSGÁLT ÖNKORMÁNYZATOKNÁL



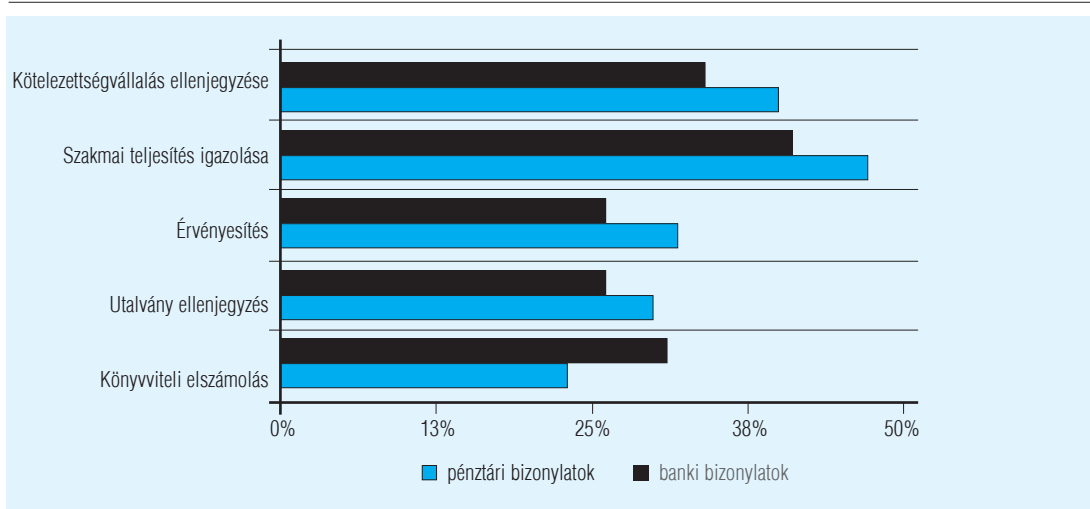
nem adták (kisközségi önkormányzatoknál sem a megfelelő pénzügyi forrás, sem a képzettséggel bíró munkaerő nincs jelen).

Ennek is következménye, hogy az önkormányzatok egyharmadánál az áht előírását – a költségvetési szervek gazdálkodásának legalapvetőbb szabályát – megsértve jellemzően előfordult kötelezettségvállalás, utalványozás jó-

vá hagyott előírászat hiányában történt meg. (Lásd 6. ábra)

A kiadások teljesítésének és a bevételek beszedésének elrendelése előtt közel 50 százalékban elmaradt a szakmai teljesítés igazolása vagy azt jogosulatlan személy végezte, mert nem határozta meg az igazolás módját és nem jelölték ki az annak elvégzésére jogosult személyeket.

A JOGSZABÁLYI ELŐÍRÁSOKNAK NEM MEGFELELŐ PÉNZTÁRI ÉS BANKI BIZONYLATOK ARÁNYA FELADATONKÉNT



Az érvényesítési feladatokat az előző évihez hasonlóan a bizonylatok közel felénél hiányosan teljesítették, így az nem is töltötte be funkcióját. A hiányossághoz hozzájárult elsősorban a nagyközségi és községi önkormányzati hivataloknál a feladatot ellátók iskolai végzettségére és a szakmai képzésére vonatkozó követelmények hiánya is.

Az önkormányzati hivatalok egyötöde az analitikus nyilvántartások vezetési kötelezettségének részleges vagy teljes elmulasztása miatt számviteli nyilvántartásában nem mutatott ki minden vagyonelemet.

Az értékvesztés elszámolásának szükségességét a korábbi évekhez hasonlóan az önkormányzati hivatalok több mint fele vizsgálta a követelések, a részesedések, az értékpapírok esetében, de az értékvesztés elszámolását egyharmaduk nem végezte el. Az értékelési hiányosságok következtében nem volt pontosan megállapítható az önkormányzati vagyon számviteli előírások szerinti értéke.

A vagyongazdálkodással kapcsolatos hatásköröket szinte mindegyik önkormányzat szabályozta a vagyongazdálkodási rendeletében. Az ellenőrzött önkormányzatok közel felénél nem rendelkeztek azonban a korlátozottan forgalomképes vagyon vagyongazdálkodási rendeletben rögzített – korlátozott forgalomképeségének – megváltoztatási feltételeiről, illetve a törzsvagyonon kívüli egyéb vagyoni körbe történő átsorolási feltételeiről. Ez is közrejátszott abban, hogy egyes önkormányzatok a törvényi tiltás ellenére a törzsvagyon körbe tartozó vagyontárgyakat értékesítettek.

Tapasztalataink szerint az önkormányzatok egy része szívesen elkerülte a nyilvánosságot, egyharmaduk nem határozta meg azt az értékhatárt, amely felett csak versenytárgyalás útján, a legjobb ajánlattevő részére lehet a vagyont értékesíteni, kezelésbe adni, a használat, illetve hasznosítás jogát átengedni. Az értékhatárt meghatározó önkormányzatok felénél a vagyongazdálkodási rendeletben lehetővé tették a ver-

senytárgyalás mellőzését, 13 százalékánál pedig a versenytárgyalás megtartására a 2003–2004. években megállapított értékhatárok¹² indokolatlanul magasak voltak. Az elidegenítések során a versenytárgyalási kötelezettségre vonatkozó előírást az önkormányzatok több mint harmada nem vette figyelembe.

A nyilvánosság elkerülésére mutat az is, hogy az önkormányzatok kilenczede nyújtott céljellegű, fejlesztési támogatásokat, illetve kötött nettó ötmillió forintot meghaladó értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására vonatkozó – szerződéseket. Ezen támogatásokkal és szerződésekkel kapcsolatos közzétételi kötelezettségének az önkormányzatok negyede nem vagy csak részben tett eleget.

A Közbeszerzések Tanácsa tájékoztatója szerint 2004. évben a közbeszerzési eljárások összértéke 1129,7 milliárd forint, míg 2005. évben 1291,3 milliárd forint volt, amelyből az önkormányzatok 22 százalékkal részesedtek. Ellenőrzéseink azt mutatták, hogy a közbeszerzési szabályok betartása az önkormányzati gazdálkodásban magas kockázatú területnek – korrupciós területnek – minősül.

A közbeszerzési törvény előírásait figyelmen kívül hagyva nem folytatta le a közbeszerzési eljárást az ellenőrzött kiemelt körbe tartozó, illetve városi önkormányzatok közel egyharmada. Az önkormányzatok képviselő-testületei az azonos vagy hasonló rendeltetésű árubeszerzések, szolgáltatásmegrendelések, beruházások, felújítások költségvetési kiadási előirányzatainak meghatározásakor dönthettek, hogy ezen beszerzésekhez a fedezetet több költségvetési szerv költségvetésében vagy az ezen beszerzések lebonyolítására kijelölt egy költségvetési szerv költségvetésében biztosítják. Az önkormányzatok többsége az első megoldást választotta.

A Közbeszerzési Döntőbizottság az ellenőrzött, közbeszerzési eljárást lefolytató önkor-

mányzatok ötödét a közbeszerzési törvényben (kbt) előírtak megsértése miatt elmarasztalta, valamint bírság megfizetésére kötelezte.¹³

A helyi önkormányzatok meghatározott közösségi feladatok megoldása érdekében céljellelű támogatásként 2004. évben 180,4 milliárd forint, 2005. évben 186,1 milliárd forint pénzeszközt adtak át alapítványoknak, közalapítványoknak, egyéb nonprofit szervezeteknek, vállalkozásoknak, háztartásoknak, az önkormányzatok saját intézményein kívüli költségvetési szerveknek, valamint külföldi közösségeknek. Az önkormányzatok a támogatások közel kétharmadát működési, egyharmadát fejlesztési célra nyújtották. Az önkormányzatok a juttatott támogatások összegét, a támogatott célt, a felhasználásáról a számadási kötelezettség teljesítésének módját, határidejét az előző évhez viszonyítva magasabb arányban írták elő.

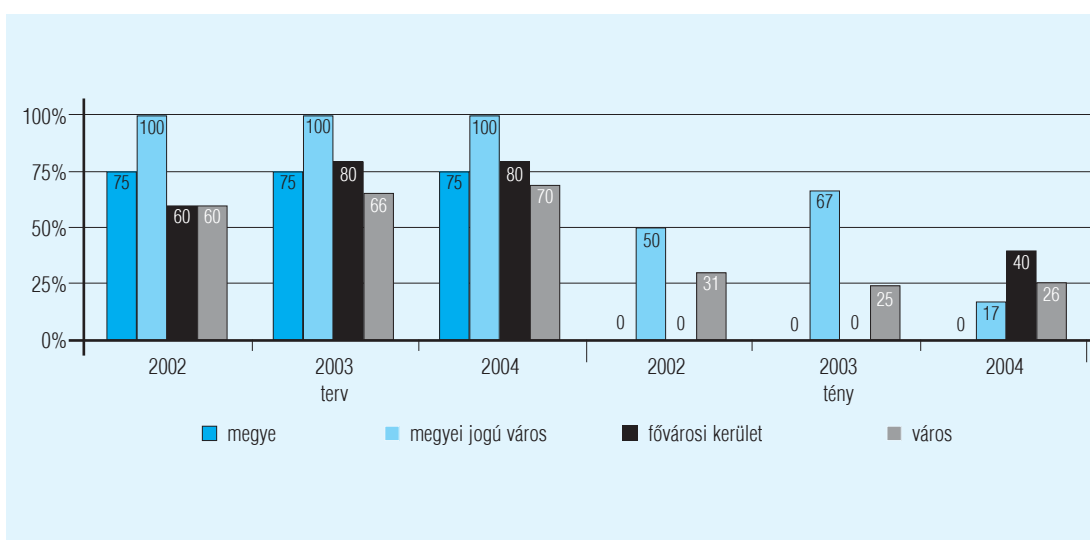
A támogatást nyújtó önkormányzatok felénél az alapítványok, közalapítványok támogatásáról az ötv hatásköri előírását megsértve nem a képviselő-testület döntött. Önkormányzati költségvetési intézmény az önkormányzatok

egynegyede esetében támogatott társadalmi szervezeteket a képviselő-testület engedélye nélkül, megsértve ezzel az áht-ban előírtakat. Az ellenőrzött önkormányzatoknál azt tapasztaltuk, hogy a támogatásban részesült szervezetek közel harmada tett eleget az előírt tartalommal, határidőre elszámolási kötelezettségüknek. A számadások ellenőrzését az áht előírását megsértve az önkormányzatok egyötödénél nem végezték el. Az önkormányzatok közel 90 százalékánál a támogatások cél szerinti felhasználására vonatkozóan a helyszínen ellenőrzést nem végeztek.

Az ellenőrzött önkormányzatok költségvetési egyensúlyi helyzete nem javult az előző évekhez viszonyítva. Az ellenőrzött önkormányzatok mintegy kétharmada tervezett költségvetésében mind a működési célú, mind a felhalmozási célú kiadásoknál hiányt. A költségvetési hiány kialakulásában a feladatellátás módjának célszerűtlen megszervezése, az intézményi kapacitások alacsony kihasználtsága, a teherbíró képességet meghaladó önként vállalt feladatok felvállalása, valamint a tervezési hibák egyaránt szerepet játszottak.¹⁴

7. ábra

A KÖLTSÉGVETÉSI HIÁNYT TERVEZŐ ÉS REALIZÁLÓ ÖNKORMÁNYZATOK ARÁNYA TELEPÜLÉSTÍPUSONKÉNT



A költségvetési hiány tervezett és tényleges alakulását a 7. ábra szemlélteti.

Az év során kapott többletforrások és az egyensúly javítására tett önkormányzati intézkedések hatására az év végére az ellenőrzött önkormányzatok egyharmadánál volt költségvetési hiány. A működési célú bevételek-kiadások egyensúlyának hiánya év végén az ellenőrzött önkormányzatok egyötödénél állt fenn. A felhalmozási célú bevételeknél a hiány a tervezett szinten teljesült annak ellenére, hogy az ellenőrzött önkormányzatok harmada a működési célú bevételek egy részét is felhalmozási célú kiadásokra fordította. A tervezett hiányt a költségvetés végrehajtása során csökkentették a pályázatok révén megszerzett többletforrások, a saját bevételek többletei, a vagyoneértékesítésből származó többletbevételek, valamint az „alultervezés” miatt jelentkező többletbevételek. A kiadások csökkentése érdekében az ellenőrzött önkormányzatok kétharmada kezdeményezett különféle takarékossági intézkedéseket, – mint például intézmények összevonását, létszámcsökkentést, energiaraționalizálást, megbízási díjak visszafogását stb. – egyes tervezett feladatainak megvalósítását átütemezte, későbbre halasztotta. Az intézkedések hatását azonban nem minden esetben számszerűsítették.

Adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásról az ellenőrzött önkormányzatok kétharmada döntött, amelynek módja leggyakrabban hitelfelvétel volt. Az ellenőrzött önkormányzatoknál a tárgyévi hitel-visszafizetési kötelezettséget részben újabb hitelek segítségével teljesítették, amely a pénzügyi egyensúlyi helyzetet tovább rontotta. A hitelfelvételt megelőzően mintegy kilenczetedük vizsgálta és tartotta be az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás ötv-ben előírt felső határát.

Likvid hitelt vett igénybe 2002–2004. években valamennyi ellenőrzött megyei jogú városi önkormányzat, a megyei önkormányzatok 75 százaléka, a városi önkormányzatok 69 szá-

zaléka, a Budapest fővárosi kerületek 40 százaléka.

Az ellenőrzött önkormányzatok nem kerültek csődhelyzetbe, nem kezdeményeztek adósságrendezési eljárást.

Az ellenőrzött önkormányzatok a vizsgált időszakban a forráshiány mérséklése érdekében a kötelező és az önként vállalt feladatok gazdaságosabb és hatékonyabb ellátásáról, intézményracionizálásokról döntöttek. A szervezési intézkedések közel fele költségvetési szervek alapítására, átszervezésére, megszüntetésére irányult. A költségvetési intézmények gazdasági szervezeteinek összevonásával az önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező intézmények száma csökkent. Az átszervezések, intézmény-összevonások, -megszüntetések hatására csökkent a foglalkoztatott közalkalmazottak létszáma is, ugyanakkor a közszolgálati feladatok ellátásában közreműködő közhasznú szervezetek száma 2002–2004. évek között 29 szervezettel bővült. Az önkormányzati kötelező feladatok ellátásában 33 társasággal több gazdasági társaság vett részt.¹⁵ Az ellenőrzött önkormányzatok 2003. évtől az előző évhez viszonyítva 136 társulással több társulásban vettek részt. A társulások elsősorban szociális, egészségügyi és közoktatási feladatokat láttak el. Társulási célkitűzésként szerepelt még a terület- és térségfejlesztési programok összehangolásának megoldása is.

Az ellenőrzött önkormányzatok oktatási-nevelési és szociális intézményeiben az egy tanulóra, illetve az egy ellátottra jutó kiadás emelkedett, a működési kiadások növekedése, valamint – a bölcsődei ellátás kivételével – az ellátást igénybe vevők számának csökkenése eredményeképpen.

Az oktatási-nevelési intézményekben az egy főre jutó kiadások a vizsgált időszakban több mint egyharmaddal emelkedtek, ebben szerepet játszottak a közalkalmazottak körében végrehajtott központi bérintézkedések mellett a szakmai-tárgyi feltételeket biztosító

egyszeri beszerzések, a középfokú oktatásban az új képzési formák és szakok bevezetésének kiadásai.

Az óvodai és az általános iskolai oktatási-nevelési feladatok kiadásainak finanszírozásában az állami hozzájárulások, támogatások aránya a vizsgált időszakban csökkent, amit – a feladatellátás megoldása érdekében – az önkormányzati források nagyobb mértékű bevonása ellenúlyozott.

A szociális feladatokat ellátó intézményekben az egy ellátottra jutó kiadás a vizsgált időszakban közel egyharmaddal emelkedett, a növekedésben meghatározó volt a tárgyi feltételek biztosításának egyszeri kiadása, valamint a közalkalmazotti béremelés hatásaként a személyi juttatások növekedése. A szociális kiadások finanszírozásában az állami támogatás aránya csökkent.

Az ellenőrzött önkormányzatok költségvetési kiadásaiknak 1–23 százalékát¹⁶ fordították önként vállalt feladatok ellátására a vizsgált időszakban. Budapest főváros kerületi önkormányzatai, valamint a városi önkormányzatok jellemzően középfokú oktatási és bentlakásos szociális intézmény fenntartásáról gondoskodott, valamint járóbeteg-, illetve fekvőbeteg-szakellá-

tást nyújtó intézményeket is működtettek. Az önkormányzatok a nonprofit szervezetek, gazdasági társaságok és az egyéb szervezetek céljellegű támogatásával is az önként vállalt feladatok körét bővítették. (Lásd 8. ábra)

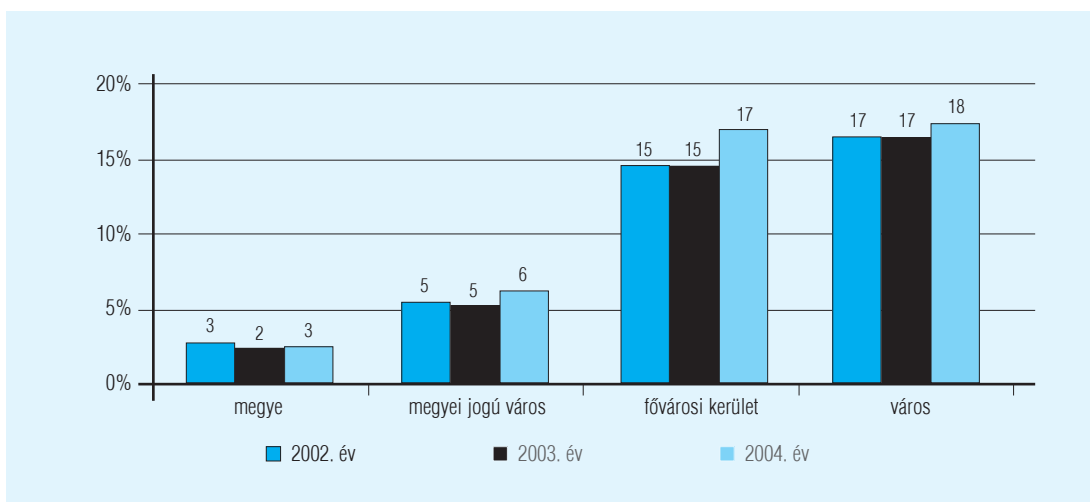
Az ellenőrzött önkormányzatoknál a kötelező feladatok végrehajtását az önként vállalt feladatok finanszírozása általában nem veszélyeztette, de a középületek akadálymentesítését a törvényben előírt 2005. január 1-jei határidőre nem végezték el. Erre saját forrással nem rendelkeztek (vizsgálati tapasztalataink szerint közel 500 milliárd forint értékben maradt el a feladat teljesítése).

ÖSSZEGLÉS

A helyi önkormányzatok szervezeti struktúrájában – az önkormányzati törvény elfogadása óta – alapvetően nem történt változás. A települési infrastruktúra fejlesztésében, a közszolgáltatások szervezésében számottevő sikereket elérő helyi önkormányzatok feladatai az elmúlt évtizedben a különböző ágazati törvényekben megfogalmazott előírásokkal bővültek,

8. ábra

AZ ÖSSZES KIADÁSON BELÜL AZ ÖNKÉNT VÁLLALT FELADATOKRA FORDÍTOTT KIADÁSOK ARÁNYA AZ ELLENŐRZÖTT ÖNKORMÁNYZATOKNÁL



ugyanakkor e többletfeladatokat a központi költségvetés csak részben finanszírozza meg. Az önkormányzatok közel egyharmadának költségvetése az elmúlt években működési forráshiányos volt. Az önkormányzatok a jelentős közpénz és közvagyon sokirányú felhasználásáról, hasznosításáról jelenleg is elaprózott rendszerben gondoskodnak. Más oldalról az önkormányzatokra és szerveikre több mint 350 jogszabály – ebből 133 törvény – 3500-at meghaladó számú feladat- és hatáskört telepít. Az államháztartás mintegy negyedét a helyi önkormányzatok költségvetése teszi ki, ezért nagy szerepük van a közpénzek felhasználása hatékonyságának és a társadalmi közérzet alakításában.

Az elmúlt években több kormányhatározat született az önkormányzati feladatok és hatáskörök felülvizsgálatára, az ésszerű feladat- és hatáskör-telepítéssel összhangban a helyi önkormányzatok forrásszabályozásának továbbfejlesztésére, számottevő változás azonban mind ez ideig nem történt.

A szabályozásban kisebb kiigazítások történtek, például 2003. évtől az átengedett bevételek között szereplő gépjárműadó teljes összege az önkormányzatokat illeti meg. Ez az intézkedés némileg növelte ugyan az önkormányzati bevételek összegét, azonban feladattal is terhelt volt, így nem bővítette az önkormányzatok saját rendelkezésű bevételeit.

A szabályozásban és az önkormányzati feladatellátás szervezésében legfontosabb eredménynek a többcélú kistérségi társulások megalakulása tekinthető. Ezek bázisán további ösztönzéssel és az önkormányzati valós érdekek felismerésével létrejöhetnek olyan társulások, amelyek a „napi” feladatellátást gazdaságosabbá és egyben eredményesebbé, hatékonyabbá is teszik.

Vizsgálati tapasztalataink – az elmúlt négy esztendőben közel 4500 helyszíni ellenőrzés, az ÁSZ éves kapacitásának egyharmadának igénybevétele – alapján levonható az a követ-

keztetés, hogy nem halasztható tovább az önkormányzati feladatellátás és forrásszabályozás rendszerének teljes körű újragondolása.

Szükséges az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének tényleges felülvizsgálatát követően a finanszírozás és a gazdálkodási rendszer átfogó továbbfejlesztése: beleértve a támogatási rendszer egészének újragondolását, az ágazati törvényekből adódó ellentmondások feloldását, az önkormányzatokra rótt kötelező feladatok súlya, aránya és a finanszírozási lehetőségek közötti feszültségek kezelését. Nem halogatható tovább az önkormányzatok differenciált feladat- és hatáskör-telepítésének megoldása sem.

Az államreform keretei között végleges, kiértelt álláspont és konkrét javaslat kialakítása szükséges az államháztartás helyi szintjének forrásszerkezetére, valamint a finanszírozás átalakítására, úgy, hogy az önkormányzati autonómia pénzügyi-jogi erősítése mellett egyértelművé váljon a decentralizálás, a központi kormányzattól való függés enyhülése is. Azt is célszerű egyértelművé tenni, hogy a szolgáltatások nyújtása során érvényesülhessen az üzemgazdaságilag is megalapozott ésszerű üzemméret, s ténylegesen kialakulhasson a kistérségi és a regionális önkormányzati rendszer. Természetesen ez utóbbihoz elengedhetetlen előfeltétel a különböző önkormányzati szintek közötti feladatmegosztás újszerű érvényesítése: az ágazati szakmai szabályozások tételes felülvizsgálatával és szűkítésével, a feladatellátás szakmai szabályozásának deregulációjával, a kötelező feladatok felülvizsgálatát követően a normatív támogatási és hozzájárulási rendszer egyszerűsítésével (a normatívák számának jelentős csökkentése, s egyben igénybevételek szigorítása mellett). Természetesen mindez nem nélkülözheti az adórendszer átgondolását sem, mivel szükséges az önkormányzati gazdálkodás bevételi pozíciójának erősítése a helyi adók útján is.

A számvevőszéki ellenőrzések eredménye nagymértékben függ attól, hogy a megállapítások, javaslatok hasznosításaként (realizálásaként) milyen jogszabály-módosítások valósulnak meg az Országgyűlés, a kormány, az egyes minisztériumok, helyi önkormányzatok szintjén, továbbá az ellenőrzöttek milyen intézkedéseket kezdeményeznek. Az ÁSZ nem hatóság, nem szankcionálhat és nincs lehetősége kikényszeríteni javaslatai, ajánlásai realizálását. Feltétlenül kiemelendő, hogy a 2002–2005. években közzétett számvevőszéki jelentéseket és tanulmányokat az Országgyűlés érintett bizottságai 308 alkalommal vették napirendre. Az elmúlt parlamenti ciklusban az ülésnapok 70 százalékán több mint 1200 felszólalásban hivatkoztak a számvevőszéki jelentésekre, tanulmányokra megállapításokra, javaslataira. A hivatkozások jelentős része az önkormányzatok gazdálkodási gondjaival, az egészségügy, oktatás finanszírozásának problémáival, a pártfinanszírozás, a privatizáció, a köz- és a magánszféra együttműködésében finanszírozott beruházások tapasztalataival kapcsolatos számvevőszéki megállapításokat idézte.

Kedvező folyamatként értékelhető, hogy a gazdálkodási rendszer átfogó ellenőrzésével érintett megyei, megyei jogú városi, Budapest fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatoknak tett ÁSZ-javaslatok rövid időn belül hasznosultak. Számos esetben már a helyszíni ellenőrzés ideje alatt intézkedtek a feltárt hiányosságok megszüntetéséről, a mulasztások pótlásáról.

Összegezőként feltétlenül szólni kell arról is, hogy az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai ellenőrzéseinek eredményeként több fontos jogszabály-módosítás történt. Így például:

- többszöri javaslatunk eredményeképp 2003. évtől módosult a személyi jövedelemadó megoszlása,
- kezdeményezésünkre 2005. évtől a költ-

ségvetési törvény határozza meg azt az összeghatárt, amely felett az önkormányzati vagyont értékesíteni, a használat, a hasznosítás jogát átengedni csak nyilvános versenytárgyalás útján lehet,

- a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény hatálybalépése óta a fejlesztési döntések decentralizációja tekintetében jelentős előrelépésként értékelhető, hogy javaslataink következtében a megyei területfejlesztési tanácsok mellett egyre nagyobb szerepet kapnak a regionális fejlesztési tanácsok is,
- előrelépés az is, hogy a központosított előirányzatok igénylésének szabályait az érintett minisztériumok 2005. évtől rendeleti úton rögzítik,
- az államháztartáson kívüli önkormányzati támogatások vizsgálatával összefüggésben eredmény, hogy javaslatainkkal összhangban szigorodtak az államilag támogatott közműhitelek kamattámogatási szabályai,
- a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztás normatív módszereinek elveit és kereteit tartalmazó szabályozás pontosítását szintén évek óta javasoltuk, amelyet az Országgyűlés 2006. decemberében módosított.

Az Állami Számvevőszék mindehhez a jövőben is az ellenőrzési tapasztalataival kíván határozottan hozzájárulni. Meggyőződésünk, hogy az önkormányzati gazdálkodás hatékonyságát – magukkal a vizsgálatokkal tükröt tartva a helyi önkormányzatoknak – a jelentések nyilvánosságra hozásával, a közreadott tapasztalatokkal lehet és kell elősegíteni. Ugyanakkor a rendszerszemléletű javaslataink összegezésével az ágazati minisztériumok feladatellátását és nem utolsósorban a rendszerváltást követő ötödik Országgyűlés döntéshozatalának hatékonyságát is elősegíthetjük.

JEGYZETEK

- ¹ Meg kell jegyezni, hogy összhangban a nemzetközi gyakorlattal, illetve az INTOSAI-standardokkal az ÁSZ önkormányzati ellenőrzései is szabályszerűségi, illetve teljesítmény-ellenőrzésekre összpontosulnak, az úgynevezett átfogó vizsgálatok során e két ellenőrzési formát – tematikai súlypontoszással – együttesen juttatjuk érvényre.
- ² Az Állami Számvevőszék jelentései elérhetők a www.asz.hu internetes honlapon.
- ³ A gazdálkodás szabályszerűségét biztosító kontroll alatt értjük a kiépített és működő belső irányítási és szabályozási rendszert, valamint a belső ellenőrzési funkciók ellátását.
- ⁴ A helyi önkormányzatok nettó finanszírozása 1996. évben a kincstári rendszer létrehozásával indult (a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény teremtette meg azzal, hogy módosította az áht 63. §-át és az ötv 9. §-át). A nettó finanszírozás lényege az, hogy az önkormányzatokat megillető egyes támogatásokból és bevételekből – a bruttó elszámolás és a nettó pénzforgalom elvét követve – a kincstár havonta levonja az önkormányzatokat terhelő befizetéseket és egyéb kötelezettségeket.
- ⁵ Nem tartalmazza a hitelbevételek, az értékpapír, államkötvény és egyéb pénzügyi befektetésekből származó bevételek összegét, az értékpapírok éven belüli vásárlásának egyenlegét, valamint a működési és fejlesztési célra a helyi önkormányzatoktól átvett pénzeszközöket.
- ⁶ A bruttó bevételek és kiadások forgalmának korrekcióját jelenti az önkormányzatok és intézményeik egymás közötti finanszírozásából eredő elszámolásokkal a következő tételek figyelmen kívül hagyásával:
- működési és felhalmozási célra történő pénzeszközátadások és átvételek,
 - rövid lejáratú hitelek, rövid lejáratú értékpapírok,
 - pénzforgalom nélküli kiadások egyenlege,
 - függő, átfutó és kiegyenlítő tételek.
- ⁷ A GFS-rendszerű kiadás nem tartalmazza a hitelvisszafizetés, az értékpapír, államkötvény és egyéb pénzügyi befektetésekre fordított kiadások összegét, az értékpapírok éven belüli vásárlásának és eladásának egyenlegét, valamint a működési és fejlesztési célra a helyi önkormányzatoknak átadott pénzeszközöket.
- ⁸ Forrás: PM 2005. évi zárszámadása
- ⁹ ÖNHIKI = önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok. Ezen önkormányzatok támogatására az 1995. évi költségvetési törvény hozta létre a támogatási formát, amelyhez pályázati úton juthatnak hozzá az önkormányzatok.
- ¹⁰ A 218/2001. (III. 27) kormányrendelet, amely előírta az önkormányzatok számára, hogy ingatlanvagyon-kataszterüket legkésőbb 2003. január 1-jéig kötelesek felülvizsgáltatni (az önkormányzatok a határidőt nem tartották be, a könyvviteli mérlegben és az ingatlankataszterben meglévő értékek adatok egyezőségének folyamata még nem zárult le).
- ¹¹ Javaslatunkra 2005-ben az Országgyűlés meghatározta a gazdasági program tartalmi követelményeit.
- ¹² A helyi és a helyi kisebbségek gazdálkodásának átfogó ellenőrzéséről a 2004. évben készített jelentésben javasoltuk, hogy az áht módosítása során minden önkormányzatra egységesen állapítsák meg a versenyztetés értékhatárát. Javaslatunkat is figyelembe véve az Országgyűlés a 2005. év óta az évenkénti költségvetési törvényben meghatározza ezt az értékhatárt.
- ¹³ Az ÁSZ kérésére a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottsága által elvégzett kigyűjtés szerint a 2004. évben összesen 148 közbeszerzési eljárásban marasztalta el a Közbeszerzési Döntőbizottság az önkormányzatokat, amelyek alapján 137 millió forint bírság megfizetését írta elő. 2005. évben az önkormányzati beszerzésekkel kapcsolatban 502 jogorvoslati eljárást kezdeményeztek, amelyből 195 esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértést megállapította, valamint 142 millió forint bírságot szabott ki.
- ¹⁴ A költségvetési kiadási oldal elemzésével látható, hogy a közel 13 000 költségvetési intézmény működtetése „állandó költségként” van jelen – ezen belül meghatározó a bér és közteher, illetve a dologi költségek aránya, azaz az intézményi rezi determináltsága – másrészt az erőn felül vállalt intézmények (óvoda, bölcsőde, általános iskola, esetenként középiskola) működtetése – kedvezőtlen kihasználtsággal – okoz az operatív gazdálkodásban finanszírozási gondokat.
- ¹⁵ A 2001–2003. években ellenőrzött önkormányzatok körében is jellemző volt az intézmények racionalizálására való törekvés, a közszolgáltatási feladatok ellátásában a közhasznú és gazdasági társaságok szerepvállalásának bővülése, a költségvetési intézmények meghatározó szerepének megmaradása mellett (lásd: Jelentés a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának átfogó ellenőrzéséről, 0544. sorszámú jelentés 54–56. oldal, Állami Számvevőszék, Budapest, 2005).
- ¹⁶ Az önként vállalt feladatokra fordított kiadásokat a helyszíni ellenőrzések során a számviteli nyilvántartásokból az önkormányzati hivatalok munkatársaival közösen végzett kigyűjtésekkel határoztuk meg.

Becker Pál

Új módszerek az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésére

Az Európai Unió kialakulásával és folyamatos bővülésével a globalizációs trendeknek megfelelően egy olyan „új” szereplő jelent meg a nemzetközi politikában és gazdasági életben, amely méreténél, gazdasági súlyánál fogva jelentős szerepet kíván betölteni a folyamatok alakításában. Célkitűzése alapján a világ egyik leggyorsabban fejlődő régiója kíván lenni, amelynek elérése érdekében óriási összegeket fordít stratégiai céljainak megvalósítására.

Az Európai Unió a 2005-ös költségvetésben 105 684 millió euróval támogatta az egyes tagországokat, illetve az elfogadott projekteket. A közösségi szabályozásnak megfelelően ez megegyezik a bevétel összegével, hiszen az előírások szerint az uniós költségvetésnek minden esztendőben kiegyensúlyozottnak, „nullszaldós” kell lennie.

Ekkora összeg nagy lehetőséget, de egyben nagy felelősséget is jelent. Bár kezdetben sem volt elhanyagolható, de az unió bővítése során egyre hangsúlyosabb kérdés lett a közös források felhasználásának ellenőrzése mind szabályszerűségi, mind jogszerűségi szempontból. Az erre hivatott szervezetek, mindenek előtt az Európai Számvevőszék (European Court of Auditors, ECA) kénytelen volt szembesülni azzal, hogy a meglévő módszerek, a kialakult eljárások nem alkalmasak teljes körűen a folyamatok követésére, tehát változtatásra van szükség.

EGYSÉGES ELLENŐRZÉSI RENDSZER

Az Európai Számvevőszék a Római Szerződés 248. cikkének (1) bekezdése alapján a nemzetközi standardok és a saját ellenőrzési irányelvei alapján minden évben ellenőrzi az Európai Unió költségvetésének végrehajtásáról szóló jelentést. Ennek során megvizsgálja az unió, illetve az unió által létrehozott szervezetek minden bevételének és kiadásának jogszerűségét és szabályszerűségét. A vizsgálat eredményeként 1994 óta minősíti is a költségvetés végrehajtását és éves megbízhatósági nyilatkozatot (Déclaration d'assurance, DAS) bocsát ki.

„Az Európai Közösségek elszámolásainak megbízhatóságára irányuló munka célja elégséges bizonyosságot szerezni annak megállapításához, hogy milyen mértékben tekinthető megfelelőnek az összes bevétel, kiadás, eszköz és forrás feltüntetése, illetve hogy az éves beszámoló hűen tükrözi az év végi pénzügyi helyzetet.”¹ Az Európai Számvevőszék tehát arról nyilatkozik, hogy a költségvetés végrehajtásáról szóló jelentést a számviteli elveknek és szabályoknak megfelelően állították-e össze, és hogy az megfelelően és megbízhatóan tájékoztat-e az Európai Unió pénzügyi helyzetéről, illetve az év során lebonyolított pénzügyi tranzakciókról.

A 2004-es évre 11. alkalommal kiadott megbízhatósági nyilatkozat kapcsán *Hubert Weber*,

az Európai Számvevőszék elnöke 2005. november 15-én így nyilatkozott Strasbourgban, az Európai Parlamentben:

„A Számvevőszék 2004-re vonatkozóan megállapítja, hogy az összevont pénzügyi kimutatás az »egyéb adósok« tétel kivételével híven tükrözi az éves bevételeket és kiadásokat, illetve az év végi pénzügyi helyzetet. Akárcsak korábban, az elszámolásokhoz használt számviteli rendszer 2004-ben sem tudta szavatolni, hogy a mérleg valamennyi eszközt és forrást feltüntesse. A Bizottság azonban már jelentős haladást ért el az eredményszemléletű számvitelnek a 2005-ös pénzügyi évben történő bevezetése felé. Ellenőrzésének idején a Számvevőszék azonban további előrelépést talált szükségesnek, mivel a 2005-ös nyitómérleg elkészítéséhez szükséges számadatokat a Bizottság engedélyező tisztviselői még nem hitelesítették. Ha az év végéig nem kerül sor a megfelelő intézkedésekre, a Számvevőszék által feltárt hiányosságok befolyásolhatják a 2005-ös pénzügyi beszámoló megbízhatóságát.”

Az Európai Számvevőszék véleménye szerint a közös agrárpolitikai kiadások területén lényeges hibák merültek fel és a strukturális intézkedések során is hiányosságok voltak tapasztalhatók. Mindezek eredményeként csupán a költségvetési kiadások mintegy 35 százalékaról tudta megfelelő bizonyossággal állítani, hogy azok jogszerűek és szabályszerűek voltak. Így az Európai Unió 2004-es gazdálkodásáról az Európai Számvevőszék nem tudott pozitív DAS-t kibocsátani, mint ahogy az ezt megelőző esztendőkből sem. A kedvezőtlen folyamatot felismerve, valamint a megoldás érdekében az Európai Számvevőszék jelentésében ismételtlen sikra szállt az Egységes Ellenőrzési Modell (Single Audit Model) bevezetése mellett, amely révén a tagállamok standardizált ellenőrzése lehetőséget adna a pénzfelhasználások szabályosságának és eredményességének hatékonyabb vizsgálatára.

Az Európai Parlamenthez – annak 2002. áp-

rilisi felkérése alapján – még a 2004-es költségvetés végrehajtásának ellenőrzése előtt benyújtott véleményében² (amelyben az Európai Számvevőszék némi iróniával leszögezi, hogy nincs általánosan elfogadott definíciója az általa megvalósítani javasolt Single Audit-nak) elismeri, hogy az elmúlt években jelentős lépések történtek a belső ellenőrzési mechanizmusok fejlesztésében, de több területen is erős kritikát fogalmazott meg.

Hiányolta az egyértelmű ellenőrzési stratégiát, amely pontosan rögzíti a célokat. Gondokat látott az ellenőrzések koordinálása területén is, amely részben párhuzamos ellenőrzéseket, részben pedig lefedetlen területeket eredményez. A koordináció hiányát jelzi az is, hogy az egyes ellenőrző szervezetek nem veszik figyelembe a mások által lefolytatott vizsgálatokat, pedig ezek ismeretében – amennyiben azok végrehajtása megfelelt a nemzetközi standardoknak – mind nemzeti, mind európai uniós szinten jóval hatékonyabb lehetne az ellenőrzési tevékenység. Az ellenőrzési területek kiválasztása, az alkalmazott eljárások, az időzítés harmonizálása révén további fejlődést lehetne elérni.

A pozitív DAS elérése érdekében az Európai Számvevőszék javaslatában tulajdonképpen alapelveket rögzített.

► Közös ellenőrzési elveket és standardokat kell alkalmazni egy koherens és átfogó belső ellenőrzési rendszer kifejlesztése érdekében. Ezeket minden tagországban, minden igazgatási szinten, minden intézményben alkalmazni kell.

► A belső ellenőrzési rendszernek nem feladata, hogy abszolút bizonyossággal állapítsa meg az egyes tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét, elegendő az ésszerű bizonyosság elérése.

► Ennek elérése érdekében csak olyan költségszint fogadható el, amely arányban áll az ellenőrzés várható pénzügyi és/vagy politikai hasznával.

► Az ellenőrzési rendszer egy olyan logikai lánctraktúrán kell, hogy alapuljon, ahol egységes standardok alapján történik az ellenőrzések végrehajtása, dokumentálása és a jelentések készítése. Ezáltal minden résztvevő (ellenőr, ellenőrzött, lakosság, hatóságok stb.) számára átlátható és megbízható lesz a rendszer.

A jelentése végén az Európai Számvevőszék leszögezi, hogy egy hatékony ellenőrzési rendszer kialakítása és alkalmazása érdekében minden tagállamnak és az Európai Unió minden illetékes intézményének elkötelezett, aktív szerepet kell játszania a jövőben.

Az Európai Számvevőszék jelentése alapján az Európai Parlament és a Tanács felszólította a Bizottságot, hogy tegye meg a szükséges lépéseket. Az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről szóló, 2005. júniusi közleményében megfogalmazta az e célok eléréséhez szükséges bizottsági, illetve tagállami intézkedéseket. Ezt követően a 2006. januári, az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési tervről szóló közleményében³ összesen 16 konkrét intézkedési javaslatot tett a 2006–2007-es időszakra, négy tematikus csoportra osztva.

► *Egyszerűsítés és közös ellenőrzési alapelvek*

A túlbürokratizált, követhetetlen vagy nehezen érthető szabályozás megszüntetése. A belső ellenőrzés közös alapelveinek és stratégiájának kidolgozása, a „tolerálható hibakockázat” meghatározása.

► *Vezetői nyilatkozatok és az ellenőrzés megbízhatósága*

A tagállamok kijelölt vezetői által kiadott nyilatkozatok javítsák a bizonyosság szintjét. A nemzeti számvevőszékek ellenőrzési és jelentési hatókörének növelése. A legjobb gyakorlat alkalmazása.

► *Egységes ellenőrzési megközelítés: az eredmények megosztása és a költség-haszon arány előtérbe helyezése*

Az ellenőrzés eredményeinek széles körű megosztása a Bizottság, a tagállamok és harma-

dik országok között. Az ellenőrzések előzetes költségfelmérési, valamint hasznosulásának felmérési módszertanát ki kell dolgozni.

► *Ágazatspecifikus hiányosságok*

A Bizottság valamennyi szolgálata cselekvési tervet készít az ellenőrzési keretrendszer fejlesztésére, a tevékenységi jelentések egységesebb, egyértelműbb megvalósítására. A strukturális alapok ellenőrzési rendszerének felülvizsgálata és továbbfejlesztése. A „Bizalmi Szerződés” kezdeményezés továbbvitele.

Mindezek az intézkedések feljogosítanak arra a reményre, hogy a belátható, bár nem túl közeli jövőben az Európai Unió képes lesz egy egységes ellenőrzési modell kidolgozására és megvalósítására.

EGYSÉGES JELENTÉSI RENDSZER

Az Európai Bizottság még a 2005. júniusi javaslatában – amelyben stratégiai célként tűzte ki, hogy az ellenőrzési rendszer fejlesztése következtében az Európai Számvevőszék kedvező DAS-t tudjon kibocsátani – a nemzeti számvevőszékeknek kiemelt szerepet szánt a kontrollrendszerek felülvizsgálatának folyamatában, illetve a tagállami tájékoztató nyilatkozatok (disclosure statements) és igazoló nyilatkozatok (statements of assurance) utóellenőrzésében, valamint a nemzeti parlamenteknek történő jelentéstételben.

Az Egységes Ellenőrzési Modell kidolgozása és alkalmazása – mint ahogy az az eddigiekből kiderült – előfeltétele annak, hogy az európai uniós költségvetéssel kapcsolatban az Európai Számvevőszék korlátozás nélküli DAS-t bocsásson ki. Enélkül csak elméleti lehetősége van egy ilyen fejleménynek, hiszen az eltérő nemzeti eljárások, gyakorlatok, módszerek nem teszik lehetővé az adatok és az ellenőrzési eredmények összehasonlítását, amely jelentősen csökkenti felhasználhatóságukat. Ezek a különbségek jelentik azonban az Egységes El-

lenőrzési Modell bevezetésének egyik legnagyobb akadályát is, hiszen hosszú időt és nagy erőfeszítést igényel az új, azonos módszerek kialakítása, elsajátítása és egységes, problémamentes alkalmazása az Európai Unió mind a 25 (2007-től 27) tagállamában.

A javasolt ellenőrzési folyamat egyik legutolsó fázisa a jelentés elkészítése. Jelentős lépés lenne az uniós pénzeszközök felhasználásának átláthatósága felé, ha a nemzeti számvevőszékek már az Egységes Ellenőrzési Modell bevezetése előtt azonos struktúrában számolnának be az ezzel kapcsolatos ellenőrzéseikről, tapasztalataikról. Természetesen az eltérő módszertanok alapján előállított adatok összehasonlítása csak nagyon komoly szakmai elemzés után valósítható meg, de már magának a jelentéseknek meglétéből fakadó előny egyértelmű lenne.

Az Európai Számvevőszék és az Európai Unió tagállamainak számvevőszékei (legfőbb ellenőrző intézményei) elnökeiből álló Kapcsolattartó Bizottság (Contact Committee) már a 2003. évi prágai értekezletén elfogadta az Európai Unió számvevőszékei közötti együttműködés irányelveit. Ennek egyik lényeges eleme, hogy a független nemzeti számvevőszékek végezzenek ellenőrzéseket és készítsenek jelentést az európai uniós pénzeszközök tárgyevi tagállami felhasználásáról és a gazdálkodás fejlődéséről. Megítélésük szerint ez közvetve és közvetlenül is hozzájárulhat az Európai Unió költségvetésének hatékonyabb, átláthatóbb felhasználásához. A dokumentum kiemelte, hogy az európai uniós tagállamok parlamentjeinek saját, illetve a tagállamok közös érdeke az európai uniós források ellenőrzésének fejlesztése.

Ugyanezen az ülésen a Kapcsolattartó Bizottság munkacsoportot hozott létre azzal a céllal, hogy az koordinálja a nemzeti számvevőszékek éves jelentésének elkészítését az európai uniós pénzeszközök tagállami felhasználásáról (Working Group on the National SAI reports on EU financial management). A munkacso-

port létrehozásának másik célja, hogy erősítse az Európai Unió tagállamai nemzeti számvevőszékei közötti együttműködést az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése területén, valamint felhívja a figyelmet az egyes pénzalapok tárgyevi, tagállami felhasználására vonatkozó megbízható információ, illetve a felhasználás vizsgálatára irányuló ellenőrzések fontosságára mind a tagállam, mind az európai uniós intézmények szempontjából. A munkacsoport segítséget nyújt a nemzeti számvevőszéki ellenőrzések gyakorlati végrehajtásában, illetve általános irányelvek, mutatók kidolgozásával a számvevőszéki jelentés elkészítésében és a jelentés eredményeinek tagállami szinten történő összehasonlításában.

A Kapcsolattartó Bizottság fontos feladatnak tekintette, hogy első lépésként minden nemzeti számvevőszék éves jelentésben tegye közzé tapasztalatait az uniós források ellenőrzéséről. A 2005-ben Stockholmban tartott ülésen a holland számvevőszék olyan ajánlást terjesztett elő, amely – kiemelve az éves jelentések fontosságát – javasolja minden nemzeti számvevőszéknek az éves jelentés elkészítését. A francia számvevőszék képviselőjének ellenkezése miatt – tekintettel arra, hogy a Kapcsolattartó Bizottság csak egyhangú szavazattal fogadhat el határozatot – az elfogadott ajánlás ennél sokkal „puhább” lett, hiszen csak a jelentések időszakonkénti elkészítésére hívott fel.

Ez is jól mutatja, hogy a nemzeti érdekek és szokások harmonizálása miatt várhatóan hosszú időbe telik, míg az Európai Uniónak sikerül egy egységes rendszert elfogadtatnia és bevezettetnie. Hiszen itt még fel sem merült az egységes jelentési rendszer gondolata, csupán annak igénye, hogy ilyen vagy olyan formában, de minden számvevőszék készítsen jelentést az éves felhasználásokról. Tekintettel arra, hogy a hazai törvények a francia számvevőszéket csak háromévente kötelezik ilyen beszámoló elkészítésére, nem vállalkoztak arra, hogy többlet-feladatként évente elkészítsék azt.

Az éves jelentések legfontosabb jellemzője és haszna, hogy többirányú információáramlást biztosítanak, mert az egységes szerkezetű, azonos szempontok alapján összeállított nemzeti jelentések:

- kiemelik, összegzik és strukturálják az Európai Unióval kapcsolatos információkat a hazai közvélemény számára, és felhívják a figyelmet a nemzeti érdeklődésre számot tartó témákra. Segítséget nyújtanak az uniós támogatási formák, a pályázattal kapcsolatos rendszerek megismertetésében, közelebb hozzák az emberekhez és érthetőbbé teszik az uniós adminisztrációt;
- a nemzeti parlamentek számára fontos eszköz saját kormányaik elszámoltatásában, a pénzügyi folyamatok ellenőrzésében. Az egységes szerkezetű jelentések olyan összehasonlítási alapot jelentenek, amely révén nemzetközi összehasonlításban végezhetik el a szükséges elemzéseket;
- értékes információt nyújtanak a többi tagállam és az európai intézmények részére a tagállamok pénzügyi-gazdasági folyamatairól és menedzsmentjéről. Ez lehetőséget nyújt a pozitív példák megismerésére és átvételére;
- az azonos módon összeállított jelentések megkönnyítik a pénzügyi folyamatok vizsgálatát az Európai Számvevőszék számára, és így végső soron elősegítik a pozitív DAS kibocsátását.

Jelenleg négy ország (Hollandia, Egyesült Királyság, Dánia, Olaszország) bocsát ki éves jelentést az uniós pénzek felhasználásáról. A stockholmi döntést követően várhatóan több ország is csatlakozni fog ehhez a táborhoz.

A MAGYAR JELENTÉSI RENDSZER

Az európai integrációhoz való csatlakozás folyamatával Magyarországon is egyre nagyobb súlyt kapott az Európai Unióból érkező támo-

gatások felhasználásának ellenőrzése. Ezzel párhuzamosan – a csatlakozási folyamat előrehaladásával, majd sikeres lezárásával – a források növekedésével összhangban nőtt a beérkező támogatásokra vonatkozó ellenőrzések száma.

Az Állami Számvevőszék – mint az államháztartás külső ellenőrző szervezete – stratégiájában kiemelt helyet foglal el az európai uniós támogatások és a hazai társfinanszírozás tervezésének, felhasználásának, hasznosulásának vizsgálata. Tudatosan készült fel – a nemzetközi együttműködés lehetőségeit kihasználva – az uniós tagsággal együtt járó új feladatok teljesítésére. A számvevőszéki ellenőrzések szakmai fejlesztésénél e tekintetben is támaszkodott az uniós tagországok legjobb gyakorlatára, az Európai Számvevőszék elvi és gyakorlati segítségére. Tevékenységét az uniós támogatások felhasználásának ellenőrzése során is a nemzetközi standardoknak megfelelően, az uniós követelményeket kielégítő módszerek alkalmazásával végezte. Rendszervizsgálatok keretében szabályszerűségi és teljesítmény-ellenőrzés módszerével vizsgálta a szabályozási környezetet, az intézményrendszert, a monitoringrendszert, illetve a kiválasztott programokat.

Az Országgyűlés az Állami Számvevőszék 2004. évi tevékenysége elfogadásáról szóló 43/2005. (V. 26.) OGY-határozat 4. pontjában előírta⁴, hogy „...az Állami Számvevőszék a teljes uniós pénzfelhasználás gyakorlatáról átfogó képet adjon, ennek keretében az uniós forrásokkal összefüggő pénzmozgások ellenőrzését végző hazai szervezetek munkáját szakmai szempontból áttekintse és mutassa be az ellenőrzések tapasztalatait”.

A csatlakozást követően Magyarország is jelentősen részesedett az uniós forrásokból. 2005-ben a költségvetés keretén belül 204 milliárd forint, költségvetésen kívül 307 milliárd forint támogatás érkezett hazánkba, ami összesen az éves GDP 2,3 százalékát tette ki. Ezen pénzek és a jövőben érkező támogatások

„uniókonform” felhasználását az Állami Számvevőszék az éves jelentés összeállításával is igyekszik elősegíteni.

Tekintettel arra, hogy a vázolt okok miatt nincs elfogadott, standardizált formája az éves jelentés (magyar szóhasználatban tájékoztató) összeállításának, első alkalommal több módszertani kérdésben is dönteni kellett. Ennek során figyelembe kellett venni a hazai sajátosságokat, de fontos szempont volt az is, hogy – amennyiben lehetséges – a magyar tájékoztató kövesse a többi ország által eddig készített éves jelentések logikáját, ezzel is megkönnyítve a későbbi egységesítési folyamatot.

Az éves jelentés készítésében úttörő szerepet játszó országok a hazai mellett az uniós adatokat is felhasználják összeállításaikban. Ennek következtében azonban csak egyéves csúszással tudják jelentésüket összeállítani a hivatalos uniós adatok összeállításának időigénye miatt. A magyar gyakorlatban azonban szokatlan és valószínűsíthetően elfogadhatatlan lenne, ha az Állami Számvevőszék 2006-ban nem a 2005-ös, hanem a 2004-es folyamatokról számolna be, ezért a tájékoztató kizárólag hazai adatokra támaszkodik.

Minden eddig megismert éves jelentés a hazai folyamatok vizsgálata mellett – hosszabb-rövidebb – betekintést ad az uniós folyamatokba is. Különösen igaz ez a holland példánál, ami érthető, hiszen az egy főre jutó befizetés tekintetében élen álló ország inkább saját hozzájárulásának hasznosulására koncentrál, mint a GDP-hez mérten elenyésző beérkező támogatásra. Magyarország azonban nettó támogatott pozícióban van, és a még nem teljesen kialakult, támogatást fogadó és a felhasználást ellenőrző rendszer miatt célszerűbbnek tartottuk „saját portánk előtt seperni”. Ha a standardizálási folyamat ebbe az irányba halad, természetesen az Állami Számvevőszék is kész és képes nemzetközi kitekintésben is vizsgálni a folyamatokat.

A tájékoztató összeállításakor természetesen felhasználtuk a hazai és a nemzetközi szerveze-

tek tárgyévve vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit és megállapításait beépítettük az anyagba. Ennek során figyelembe vettük az Európai Számvevőszék javaslatait és nem az abszolút, hanem az ésszerű bizonyosságra törekedtünk. A megállapításokra vonatkozó állami számvevőszéki „ráellenőrzés” ellentmondott volna annak az alapelvnek, hogy az ellenőrzés költsége nem haladhatja meg annak gazdasági és/vagy politikai hasznát.

Mivel első alkalommal készült tájékoztató az uniós pénzek hazai felhasználásának, az ellenőrzési rendszer működésének tapasztalatairól, „nagy volt a kísértés”, hogy az átfogó kép biztosítása érdekében az első jelentés a csatlakozás óta eltelt időszakról adjon átfogó képet, nem csak 2005-ről. Ez azonban ellentmondott volna a kialakult nemzetközi gyakorlatnak, amely minden esetben egy év eredményeiről ad tájékoztatást. A csatlakozást megelőzően is jelentős pénzek érkeztek hazánkba, így első alkalommal egy, a mellékletben szereplő hosszabb visszatekintés próbálja biztosítani a teljes körűséget, míg maga a tájékoztató csak a 2005. évvel foglalkozik.

Az ismertetett alapelvek figyelembevételével elkészült tájékoztató bemutatja az európai uniós támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzések 2005. évi hazai intézményi rendszerét. Tartalmazza a 2005-ben érvényben lévő hazai és nemzetközi jogszabályokat, amelyek meghatározták működésüket és ellenőrzési tevékenységüket. Átfogó képet ad a különböző szervezetek feladat- és hatásköréről, az ellenőrzések során betöltött szerepükről.

Természetesen a 2005-ről szóló tájékoztató nem lehet teljes körű abban az értelemben, hogy csak az elvégzett vizsgálatokra támaszkodhat. A tárgyévi ellenőrzések az intézmények irányítási és ellenőrzési rendszere előírásoknak megfelelő kiépítésére, illetve a 2004. év folyamán beindított pályázati tevékenység szabályszerű működésének vizsgálatára irányultak. A kifizetések alacsony aránya nem tette le-

hetővé az ellenőrzéseket lefolytató szervezetek részére a pénzfelhasználás eredményességének és hatékonyságának vizsgálatát, ennek megfelelően ez évben a tájékoztató is korlátozottan képes a pénzfelhasználás hasznosulásáról, hazánk abszorpciók képességéről reális képet nyújtani. A mostantól kezdve minden évben kibocsátani tervezett tájékoztató azonban rövid időn belül lefedi az európai uniós források felhasználásának teljes területét, és alkalmas lesz arra, hogy kimutassa a kialakult trendeket, változásokat.

Az európai uniós források felhasználásának tapasztalatairól, az ellenőrzési rendszer működésének értékeléséről készült tájékoztató csak akkor hasznosulhat, ha az széles körben ismertté válik. Ezért azt az Országgyűlés minden

képviselőjének, a kormánynak, a közjogi méltóságoknak, az Európai Parlament magyar képviselőinek megküldtük. A rövidített angol változatot eljuttattuk az európai uniós tagországok számvevőszéki elnökeihez, az Európai Bizottság biztosainak és főigazgatóinak, valamint az Európai Számvevőszék tagjainak.

Az így elkészült tájékoztatóval az Állami Számvevőszék – a nemzeti számvevőszékek között az elsőkhöz csatlakozva – eleget tett a Bizottság, valamint az Európai Számvevőszék és az Európai Unió tagállamainak számvevőszékei elnökeiből álló Kapcsolattartó Bizottság elvárásának, hogy minden tagállami számvevőszék éves jelentésben adjon számot az európai uniós források felhasználásáról.

JEGYZETEK

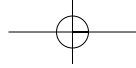
¹ Éves jelentés a költségvetés végrehajtásáról, (2005/C 301/01) 1.2. bekezdés

² Opinion No. 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the „single audit” model (and a proposal for a Community internal control framework)

³ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai

Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési tervről COM (2006) 9

⁴ Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 17. §-ának (4) bekezdése alapján az ÁSZ esetenként ellenőrzést végez az Országgyűlés utasítására.



Akar László – Baranyay László*

A jegybank tulajdonosi ellenőrzése

Hazai és nemzetközi tapasztalatok, tendenciák

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény (MNB-törvény) 2002. július 27-i módosítása az 52/A–52/D. § beiktatásával egy év szünetet követően ismét létrehozta a felügyelőbizottság (fb) intézményét, mint a Magyar Nemzeti Bank (MNB) folyamatos tulajdonosi ellenőrzését ellátó szervezetet.

Az MNB-törvény 52/A. §-ának (4) bekezdése szerint a felügyelőbizottság tagjai:

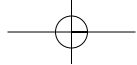
- az Országgyűlés által választott elnöke,
- az Országgyűlés által választott további három tag,
- a pénzügyminiszter képviselője,
- a pénzügyminiszter által megbízott szakértő.

Az MNB-törvény 528. §-a értelmében a felügyelőbizottság tagjainak megbízatása az Országgyűlés megbízatásának időtartamára szól.

Az fb működése addig tart, amíg az újonnan megalakult Országgyűlés az alakuló üléstől számított 3 hónapon belül az új felügyelőbizottsági tagokat megválasztja. Ha az újonnan megalakult Országgyűlés az említett határidő leteltéig az új felügyelőbizottsági tagokat mégsem választja meg, az fb működése mindaddig tart, amíg az újonnan megalakult Országgyűlés az fb új tagjairól nem dönt. Az fb Országgyűlés által jelölt három tagját és elnökét az Országgyűlés a 2002. október 24-én tartott ülésén választotta meg, s ezt követően a pénzügyminiszter további két tagot nevezett ki.

Az MNB-törvény 52/D. §-a alapján az fb tagjai az öt megválasztó Országgyűlésnek, illetve a megbízó pénzügyminiszternek beszámolási kötelezettséggel tartoznak. Az fb ügyrendjének előírásai szerint: „Az fb tagjai – az MNB-törvényben előírt kötelezettségnek megfelelően – évente saját tevékenységükről közös beszámolót készítenek és azt megküldik az Országgyűlésnek, illetőleg a pénzügyminiszternek. Az fb-tag – igény szerint – tájékoztatási kötelezettséggel tartozik az öt megválasztó Országgyűlésnek, illetőleg az öt megbízó pénzügyminiszternek.” Az fb eddig négy alkalommal készítette el és nyújtotta be beszámolóját az Országgyűlésnek, amelynek parlamenti vitájára a jegybank éves beszámolójának részeként került sor.

* A cikk szerzői 2002 októberétől a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottságának elnöke, illetve tagja. Írásukban a felügyelőbizottság éves parlamenti beszámolóiban rögzített általános tapasztalatainak egyes elemeit, valamint a külföldi tapasztalatcserék során szerzett információkat hasznosították. A tartalmi megállapítások a felügyelőbizottság jelentéseinek konszenzuális véleményére épülnek, a konkrét megfogalmazásokért azonban a szerzők a felelősök, akik ezúton is köszönik a bizottság további tagjainak – dr. Kajdi József, dr. Várfalvi István, dr. Várhegyi Éva és dr. Urbán László –, valamint az fb titkársága vezetőjének és munkatársának (Gungl József, Sárvariné Feigl Ágnes) közreműködését.



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

Az fb tagjai az MNB-törvényben előírt úgynevezett összeférhetlenségi és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségüknek a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően tesznek eleget. A vagyonyilatkozatok ellenőrzését első alkalommal a Parlament eseti bizottsága 2005 őszén végezte el, azokat minden fb-tag esetében rendben lévőnek találta.

Az fb működésére (jogállására, hatáskörére, feladataira) alapvetően az MNB-törvényben és a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXIV. törvényben foglaltak az irányadók. (Az MNB-törvény 70. §-a értelmében ugyanis a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezéseit – figyelemmel az MNB-törvényben meghatározott eltérésekre – alkalmazni kell az MNB felügyelőbizottságára is.)

A felügyelőbizottság MNB-törvényben meghatározott fő feladata az MNB mint részvénytársaság működésének folyamatos tulajdonosi ellenőrzése, hatásköre azonban nem terjed ki a Magyar Nemzeti Banknak az MNB-törvény 4. § (1)–(7) bekezdéseiben meghatározott alapvető feladataira, illetve azoknak az MNB-eredményre gyakorolt hatására: Az fb tehát nem vizsgálja:

- a monetáris politika meghatározását és megvalósítását,
- a bankjegy- és érmekibocsátást,
- a hivatalos deviza- és aranytartalék képzését és kezelését,
- a devizatartalék kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban végzett devizaműveleteket,
- a belföldi fizetési és elszámolási rendszerek kialakítását és szabályozását, valamint azok biztonságos és hatékony működésének támogatását,
- a statisztikai adatok gyűjtését és közzétételét,
- a pénzügyi rendszer stabilitásának támogatását, valamint a pénzügyi rendszer prudenciális felügyeletére vonatkozó politikát és azok megvalósulását.

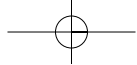
Az fb fontos feladata a Magyar Nemzeti Bank

– a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény és az annak végrehajtásáról kiadott, a Magyar Nemzeti Bank éves beszámolóképzési és könyvvizetési kötelezettségeinek sajátosságairól szóló 221/2000. (XII. 19.) kormányrendelet szerinti – éves beszámolójának, illetve eredménykimutatásának vizsgálata, mert az MNB közgyűlése arról csak az fb írásos jelentésének birtokában határozhat.

Az fb – a már említett korlátozással – köteles megvizsgálni a Magyar Nemzeti Bank Közgyűlésének napirendjén szereplő valamennyi lényeges üzletpolitikai jelentést is, valamint minden olyan előterjesztést, amely az MNB közgyűlésének kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozik.

Az fb a törvényi felhatalmazás alapján irányítja a belső ellenőrzés szervezetét, az MNB ellenőrzési főosztályát. A főosztály vezetőjének kinevezése, illetve felmentése csak az fb egyetértésével történhet. Az fb az irányítási, szakmai felügyeleti jogával élve jóváhagyja a belső ellenőrzési munkatervet, illetve az fb-ülés napirendjére tűzi, megtárgyalja és elfogadja az MNB igazgatóságával (igazgatóság) egyeztetett, az ellenőrzési főosztály vizsgálati tevékenységének tapasztalatairól szóló beszámolókat, továbbá szükség esetén konkrét vizsgálatokat is elrendel. Ha az MNB elnöke a belső ellenőrzés jóváhagyott munkatervén kívül úgynevezett rendkívüli vizsgálatot kezdeményez, úgy azzal az fb elnöke kiegészíti az ellenőrzési főosztály munkatervét és arról a felügyelőbizottság soron következő ülésén tájékoztatást ad.

A felügyelőbizottság tevékenységének megkezdésekor általános áttekintést kívánt szerezni az MNB működéséről, ezért egyenként napirendjére tűzte a hatáskörébe tartozó egyes gazdálkodási területek helyzetét azzal a célkitűzéssel, hogy áttekintse a legfontosabb jellemzőket, irányzatokat és sajátosságokat, javaslatokat tegyen az esetleg szükségessé váló módosításokra.



AZ FB ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGE AZ ELMÚLT ESZTENDŐKBEN

■ A felügyelőbizottság a jogszabályokon alapuló kötelezettségének eleget téve, minden esztendőben megvizsgálta a Magyar Nemzeti Bank beszámolójának, illetve eredménykimutatásának az fb hatáskörébe tartozó részeit, javaslatot tett az eredmény/veszteség felhasználásának/elszámolásának módjára, az esetleges osztalék kifizetésére. A jegybank és a központi költségvetés közötti speciális elszámolási rendszer miatt osztalék kifizetésére csupán egyetlen alkalommal került sor.

■ A belső gazdálkodás általános áttekintése során a felügyelőbizottság azt tapasztalta, hogy a pénzügyi szabályozottság és a kontrollkörnyezet megfelelő, bár a végrehajtásra vonatkozó némelyik utasítás csak késsedelemmel készült el az ellenőrzési ciklus első esztendejében. A pénzügyi tervezés eljárás módját és megbízhatóságát, amelyet az fb is kifogásolt, a jegybank több új szabályzat kiadásával, a tervezési gyakorlat finomításával és a beruházási tervek új rendszerének bevezetésével korrigálta. A tervezési szintek csökkenése és az eljárásrend egyszerűsítése az egyeztetés időigényét mérsékelte, megnövelte viszont a költséggazdák felelősségét.

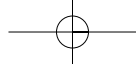
■ A Magyar Nemzeti Bank az elmúlt években az államháztartás egészében példamutató módon takarékosabb és hatékonyabb működési rendet alakított ki, amelynek eredményeképpen jelentős létszám- és költségcsökkentést hajtott végre. Bár az utóbbi két esztendőben a költségek csak a tervezetthez képest s nem a legalacsonyabb bázisértékhez viszonyítva mérséklődtek.

■ Az MNB humánerőforrás-gazdálkodásának áttekintése során a felügyelőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jegybanki feladatok szűkülése, valamint a hatékonysági követelmények fokozott érvényesítése miatt a létszámcsökkentés indokoltan került napirendre,

de a megvalósítás módja és a létszámleépítés egyszeri költségei – az fb működési ciklusának első évében – vitathatók voltak. Az fb elsősorban azt kifogásolta, hogy a szervezeti átalakítás nem egy átfogó, előre meghatározott terv megvalósításaként, ésszerű időkereten belül történt, hanem két éven keresztül (2001–2003) folyamatosan tartott (esetenként egy-egy terület egymást követő többszöri átalakításával). Ez a szervezet működésében állandó bizonytalansági tényezőt jelentett. Az fb véleménye szerint a létszámleépítés költségei meghaladták a szükségszerű mértéket, mert az átszervezés során nem elsősorban a már meglévő, tapasztalt szakembergárdára támaszkodtak, hanem nagy arányban új munkaerőt vettek fel. A vezetők nagy többségének lecserélése, az apparátus összetételének igen jelentős megváltoztatása nem illett az európai jegybankokat jellemző személyügyi stabilitás gyakorlatába.

■ A szervezeti felépítés az elmúlt négy évben a profiltisztítás, valamint egyes új funkciók létrehozása, illetve a működési folyamatok optimalizálása miatt folyamatosan változott. A szervezet működési hatékonyságát, illetve jellemzőit összehasonlító helyzetértékelés (a svéd központi bankkal végzett úgynevezett benchmarking vizsgálat) alapján 2005 őszén kezdte meg az MNB a szervezeti forma, valamint a struktúra átalakítását. 2004-ben a stratégiai célok aktualizálása során megerősítést nyert az MNB-nek az a törekvése, hogy 2008-ra mind szakmailag, mind működési szempontból a legkiválóbb jegybankok közé tartozzon. A tervezés során alapvető követelményként fogalmazódott meg a hatékonyság további javítási lehetőségeinek feltárása, amelyhez az európai uniós jegybankok között a leghatékonyabbnak tartott svéd jegybank szolgált alapul. Az összehasonlításra (benchmarking) a svéd jegybank mintakénti kiválasztását a következők indokolták:

- tagja a KBER-nek, de nem EMU-tag;
- Svédország lakosságának száma alig kevesebb Magyarországnál;



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

- az alapvető jegybanki feladataira koncentrált, az elmúlt 10 évben fokozatosan leépítette egyéb tevékenységét;
- nem felügyeli a pénzügyi szervezeteket;
- létszámát 10 év alatt közel a felére, 437 fő-re csökkentette;
- az MNB több benchmarking vizsgálatot is folytatott már Svédországban, amelyek igen hasznosnak, informatívnak bizonyultak, a svéd partner pedig igen készséges volt.

Az összehasonlítás három metszetben (funkciók, költségek, létszám) történt.

A költségek alapján történő összehasonlítás nem hozott megfelelő eredményt, ugyanis a svéd jegybank költségeinek a magyar jegybank alig több mint 60 százalékát éri el. Több probléma, az eltérő vásárlóerő-paritás és bérszínvonal, továbbá az egész költségszerkezet azt mutatta, hogy ezen az úton nem érdemes továbbmenni.

A funkciókat illetően először azt kellett megállapítani, hogy mely feladatok azonosak és a jogi környezetet megismerve milyen különbségek vannak a feladatellátásban. Ezt követően a létszámot kellett úgy megbontani, hogy az a funkciókhoz igazodva részletesen összemérhető legyen.

A funkciók összevetése során kiderült, hogy jegybanki ellenőrzést a svéd jegybank nem végez. Az ez után elvégzett kockázatelemzés eredményeképpen az ezzel foglalkozó főosztályt megszüntették úgy, hogy a megmaradó jegybanki ellenőrzési feladatokat (a szükséges létszámmal együtt) a szakterületekhez csoportosították. Ezt úgy indokolták, hogy a kereskedelmi bankoknál végrehajtott nagymértékű IT-beruházásokra tekintettel a helyszíni ellenőrzés visszaszorulhat, mivel az MNB az adatokat elektronikusan kapja. A statisztikai adatszolgáltatás tekintetében pedig – amely egyébként is teljes reform előtt áll – az adatbiztonságot és az adatok megbízhatóságát más módszerekkel is ellenőrizni lehet. Az MNB álláspontja szerint a bankellenőrzési főosztály megszüntetésével nem sérül az MNB – törvényen alapuló – ellenőrzési kötelezettségének teljesítése. Az MNB

2005. évi működésének ellenőrzéséről szóló ÁSZ-vizsgálat szerint azonban ezt csak egy részletes vizsgálat tudná alátámasztani. Az fb szorgalmazta e hatásvizsgálatok mielőbbi elvégzését.

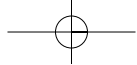
Az összehasonlító vizsgálat végső tanulsága az volt, hogy az alapfunkcióknál a létszám megfelelő, de az MNB összességében rosszabb hatékonysággal működik. A problémát alapvetően a kiszolgáló tevékenység jelenti, mert amíg nálunk körülbelül kétharmad-egyharmad a kiszolgáló és az alapfunkció létszamaránya, addig a svédeknél ez hozzávetőlegesen fele-fele arányt képvisel. A kiszolgáló tevékenységekkel kapcsolatban azt tapasztalták, hogy a svéd jegybank sokkal nagyobb mértékben él a kiszervezés lehetőségével.

Általános jellegű megállapítás volt még az eltérő működési szabályozottság, illetve szabályozási filozófia. Az MNB-ben ugyanis jóval több, részletesebb, szinte minden végrehajtási lépésre kiterjedő utasítás, szabály van érvényben, míg a svédek nagyvonalúbb, inkább csak a magatartásformákra koncentráló, úgynevezett politikákat alkalmaznak.

Az MNB vezetése – szakterületenként – részletesen megtárgyalta a benchmarking vizsgálat tapasztalatait és megállapította, hogy indokolt alaposan felülvizsgálni az egyes funkciók szükségességét, bizonyos tevékenységek kiszervezését (outsourcing) és az egyéb hatékonyságjavító lehetőségeket.

A benchmarking vizsgálat eredményeinek bemutatásáról és a meghozandó intézkedésekről igazgatósági előterjesztés készült, amely alapján döntöttek a két lépcsős működésfejlesztési program indításáról. Az első ütem 2006. év végéig, a második ütem 2008. elejéig, a Logisztikai Központ tervezett üzemkezdetéig tart. Az elvárások szerint a program az első ütemben mintegy 100 és a másodikban is legalább 100 fő létszámcsökkentést tesz lehetővé.

Az elhatározott intézkedések egy részét (például a számítástechnikai alkalmazásfejlesztés, a dolgozói számlakezelés és hitelezés teljes



körü, illetve a banküzemi jogi feladatok és az őrzés-védelmi tevékenység részbeni kiszervezését, az egyes műszaki szolgáltatások ésszerűsítését, a bankellenőrzési főosztály megszüntetését) még 2005-ben végrehajtották, amely jelentősen hozzájárult a létszámcsökkenéshez.

■ Az MNB felső vezetése a szervezet rugalmasságának, működési hatékonyságának növelése mellett célul tűzte ki a szervezeti struktúra és a menedzsment átalakítását is. 2006 elején az igazgatóság ennek megfelelően döntött az új szervezeti felépítésről, amely a funkcionális tagozódás mellett differenciált szervezési/irányítási elvet követ. A működés biztonsága miatt nagyobb fokú szabályozottságot, szervezetséget, feladat-végrehajtást igénylő szervezeti egységek továbbra is funkcionális-hierarchikus (egység/csoport/végrehajtók) szervezetben, míg a döntés-előkészítésben (elemzés, kutatás, koordináció, tanácsadás, szabályozás) részt vevő problémamegoldó szervezeti egységek úgynevezett teamorientált (osztálystruktúra nélküli) szervezeti formában működnek a jövőben. Az átalakítás eredményeként a szervezet jelentősen egyszerűsödött mind vertikálisan, mind pedig horizontálisan. Csökkent a szervezeti egységek száma, a korábbi 17 főosztály és 48 osztály helyébe 7 +1 szakterület, 20 funkció és 17 osztály lépett. Ennek következtében jelentősen (30 fővel) csökkent a vezetői pozíciókat betöltők száma is.

A különböző intézkedések hatására a 2001. évi 1246 fő záró létszám 2005. december 31-ére 809-re, összesen 437 fővel csökkent. A felügyelőbizottság a nemzetközi összehasonlítás alapján megkezdett szervezetfejlesztést és létszámleépítést kedvezőnek értékelte.

■ A felügyelőbizottság – a könyvvizsgálóval egyetértésben – kiemelkedő fontosságúnak tartotta a földrajzilag elkülönült számítástechnikai tartalékkapacitás létrehozásának gyors megoldását, amelyről az igazgatóság 2003 tavaszán hozott döntést, majd néhány hónap alatt megvalósult a kapacitás kiépítése és üzembe helyezése.

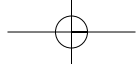
■ Az MNB tulajdonosi érdekeltségébe tartozó gazdasági társaságok helyzetével foglalkozva a felügyelőbizottság úgy értékelte, hogy racionális megoldás, ha a Pénzjegynyomda Zrt. a forintbankjegy gyártásának befejezéséig az MNB tulajdonában marad, de az euró bevezetésének tervezett időpontja előtt legalább három évvel indokolt döntést hozni annak jövőjéről. A Diósgyőri Papírgyárra vonatkozó stratégiai elképzelésekkel kapcsolatban az fb ugyancsak egyetértett azzal, hogy 2007-ben a papírgyár jövőjéről – a Pénzjegynyomda sorsára is tekintettel – döntést kell hozni, a beruházási politikát pedig ennek megfelelően kell alakítani.

■ Az fb az MNB tulajdonosi érdekeltségei helyzetének, valamint a peres ügyeket ismertető beszámolók áttekintése kapcsán nem valószínűsített olyan kockázatot, amely az MNB mérlegeit módosító céltartalékképzést igényelt volna.

■ A felügyelőbizottság az MNB-törvény előírásaival és a gazdasági társaságokra jellemző gyakorlattal összhangban, a hatáskörébe tartozó feladatok esetében végezte a belső ellenőrzés irányítását. Az ellenőrzési részleg évente átlagosan 50-nél több vizsgálatot végzett, problémákat elsősorban a számítástechnika területén tárt fel. Az fb összességében úgy ítélte meg, hogy az MNB belső ellenőrzöttsége megfelelő volt az elmúlt években és az ellenőrzési részleg jól működik a jegybankban, az igényeket kielégítette, jelentéseit határidőre elkészítette, az utóvizsgálatokat rendre elvégezte.

A felügyelőbizottság kapcsolatrendszere

A felügyelőbizottság az éves munkatervét tájékoztatásul megküldi a részvénytulajdonost képviselő pénzügyminiszter és az Állami Számvevőszék elnöke mellett az Országgyűlés elnökének is. Az Országgyűlés alapvetően az fb tagjai által készített közös beszámoló alapján tájékozódik az fb munkájának eredményéről.



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

Az Állami Számvevőszék elnöke személyesen részt vett az fb alakuló ülésén. Ekkor megállapítás született az együttműködés formáiról. Az Állami Számvevőszék elnökének képviselője állandó meghívottként részt vehet a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottsági ülésein. Az Állami Számvevőszék elnöke tájékoztatásul megkapja az fb ügyrendjét, munkatervét és az ülésekről készült jegyzőkönyveket. Az Állami Számvevőszék rendszeresen megküldi az MNB-re vonatkozó saját munkatervét és ellenőrzési programját az MNB felügyelőbizottságának, amely – esetenként – javaslatot tesz annak kiegészítésére. Az fb az Állami Számvevőszéknek az MNB ellenőrzése során tett észrevételeit, javaslatait a belső ellenőri megállapításokkal azonosan kezeli, így nyomon követi az úgynevezett realizáló intézkedések megvalósulását. A Magyar Nemzeti Bank számvevőszéki ellenőrzését végző munkacsoport vezetőivel az fb képviselője esetenként konzultációkat folytat.

Az MNB-törvény értelmében az fb pénzügyminiszter által megbízott tagjai tájékoztatással tartoznak az őket megbízó pénzügyminiszternek. Az fb ügyrendje az Országgyűlés által választott és a pénzügyminiszter által megbízott testületi tagok közös beszámolóját írja elő, amit az Országgyűlés és a pénzügyminiszter egyaránt megkap. Az fb esetenként a folyamatos tulajdonosi ellenőrzés szerveként rendkívüli tájékoztatást adott a pénzügyminiszternek. Két esetben a miniszter kérésére külön vizsgálatokat is lefolytatott az MNB függetlenségével és egy treasury-tranzakciójával kapcsolatosan, és az eredményekről tájékoztatta a tulajdonost.

A közgyűlés az MNB legfőbb döntéshozatali szerve. Annak ellenére, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jegybanktörvény értelmében részvénytársasági formában működő jogi személy, az MNB felügyelőbizottságának tagjait – úgy mint az elnökét – nem a részvénytársaság (vagyis a közgyűlés), hanem az Országgyűlés vá-

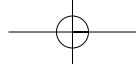
lasztja, illetve a pénzügyminiszter bízza meg. Az fb tagjai tanácskozási joggal részt vesznek és felszólalhatnak az MNB közgyűlésén. Az fb elnöke, illetve az általa megbízott tag az MNB közgyűlésén ismerteti az fb-nek a mérlegről, az eredménykimutatásról, valamint az MNB rendeltetésszerű működését érintő fontosabb jelentésekről kialakított állásfoglalását. Az éves beszámolórol, illetve az eredménykimutatásról a közgyűlés kizárólag a felügyelőbizottság írásos jelentésének birtokában határoz.

Az igazgatóság, amely a bank elnökéből és alelnökeiből áll, mint a bank ügyvezető szerve, felelős az MNB működésének irányításáért. Az fb elnöke vagy akadályoztatása esetén az fb egyik tagja részt vesz az igazgatóság ülésein és így az fb-t érintő témákról, döntésekről rendszeresen tájékozik. Az MNB elnöke és az fb-koordinátor állandó meghívottja az fb üléseinek. Az egyes napirendek tárgyalásakor rajtuk kívül általában az MNB igazgatóságának képviselőjében az illetékes ügyvezető igazgatók vannak jelen.

Az fb az ellenőrzési hatáskörébe tartozó kérdésekben az MNB igazgatóságának tagjaitól és az MNB ügyvezető igazgatóitól szóban vagy írásban felvilágosítást kérhet, amelyet a megkeresett vagy az általa kijelölt személy ad meg. Az fb-nek ez a jogosítványa – tekintettel arra, hogy a Magyar Nemzeti Bank is részvénytársaság – a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLV. törvény 32. §-ának (2) bekezdésén alapszik. Az fb két ülése közötti időszakban az MNB elnökével, vezetőivel, valamint a könyvvizsgálóval az fb elnöke tartja a kapcsolatot és arról utólagosan tájékoztatja az fb-t.

Az MNB könyvvizsgálója – akit az MNB közgyűlése az Állami Számvevőszék javaslatára választ – az fb üléseinek állandó meghívottja. A könyvvizsgálóval közvetlen kapcsolatot a felügyelőbizottság elnöke, illetve a felügyelőbizottság titkárságának vezetője tart.

A felügyelőbizottság kapcsolatát a belső ellenőrzéssel alapvetően az fb-nek – törvényen



alapuló – irányítási feladata határozza meg. Ennek megfelelően az fb jóváhagyja a belső ellenőrzés munkatervét, rendszeresen megkapja a vizsgálati jelentéseket, amelyek alapján folyamatosan figyelemmel kíséri az ellenőrzési munkát és – ha szükségesnek tartja – soron kívüli vizsgálatra kéri fel az ellenőrzési főosztályt.

A belső ellenőrzés irányítása, mint az fb törvényen alapuló feladata

A Magyar Nemzeti Bankban a függetlenített belső ellenőrzés követelményének való megfelelés egyrészt abban áll, hogy önálló szervezeti egységként, közvetlenül az MNB elnökének felügyelete alatt ellenőrzési főosztály működik, amelynek vezetőjét – a felügyelőbizottság egyetértése esetén – az elnök nevezi ki és hívhatja vissza.

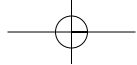
A belső ellenőrzés függetlensége másrészt abban is megnyilvánul, hogy vezetője és vezető beosztású alkalmazottai, valamint a beosztott auditorok nem bízhatók meg olyan feladattal, amelyet utólag ellenőrizhetnek, illetve ellenőriztethetnek. A vizsgálattal megbízott auditoroknak az általuk ellenőrzött szervezeti egységek vezetőitől személyileg és anyagilag is függetlennek kell lenniük, ugyanakkor az auditorok az ellenőrzéssel összefüggő megállapításaik megváltoztatására vagy azoknak az ellenőrzési jelentésből történő elhagyására nem utasíthatók.

Az ellenőrzésben nem vehet részt az a személy, akivel szemben kizáró ok merül fel. Nem folytathat ellenőrzést például az, aki az ellenőrzött szervezeti egység alkalmazottjának közeli hozzátartozója vagy akitől bármilyen ok miatt az ellenőrzés tárgyilagos lefolytatása nem várható, aki olyan feladat végrehajtását vagy szervezeti egységet ellenőrizne, amely feladatot korábban ő végzett vagy irányított, illetve amely szervezeti egységet korábban ő vezetett. Az auditor ezeket a kizáró okokat – az összeférhetlenségi szabályra tekintettel – köteles haladéktalanul bejelenteni.

Az ellenőrzési főosztály mint a belső ellenőrzés függetlenített központi szervezete, a felügyelőbizottság és az igazgatóság közös irányítása alatt áll. A főosztály alapvető feladata a bank törvényes, szabályos, kockázatmenedzsel, átlátható működésének támogatása, a bank és ügyfelei eszközeinek, a tulajdonos érdekeinek védelme.

Alapvető feladata teljesítése érdekében a főosztály:

- az MNB valamennyi szervezeti egységénél és az MNB többségi tulajdonában álló társaságainál vizsgálja a jogszabályokban és a belső szabályokban foglaltak betartását;
- ellenőrzései során feltárja és kivizsgálja vagy kivizsgálásra javasolja az MNB érdekeit veszélyeztető hibákat, az esetleges visszaéléseket, ezekről jelzést ad az adott banki terület vezetésének, az MNB elnökének, a szakmai irányítást ellátó alelnöknek és a felügyelőbizottság elnökének;
- a vizsgálatok kapcsán feltárja az olyan helyzeteket, ahol az MNB megtakarításokat eszközölhetne vagy növelhetné működése hatékonyságát;
- vizsgálataiban feltárja az MNB tevékenységében rejlő kockázatokat és e kockázatok kezelése céljából minősíti a banki rendszerekbe épített ellenőrzési mechanizmusokat, illetve javaslatot tesz ezek javítására, fejlesztésére;
- kidolgozza az MNB működési kockázatainak feltérképezési gyakorlatát a rendszeres működési kockázatkezelés megvalósításához;
- elkészíti az üzletfolytonossági tervezési rendszer banki belső szabályait, felügyeli működését;
- elsősorban a kockázatok csökkentésének szempontját szem előtt tartva véleményezi a belső szabályok tervezeteit, illetve javaslataival segíti a kiemelt informatikai és egyéb fejlesztések tervezését;



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

- javaslatokat tesz az MNB által kiadandó külső szabályozások koncepciójához;
- véleményezi a banknak megküldött, a banki tevékenységet érintő jogszabály-tervezeteket;
- együttműködik az MNB által megbízott könyvvizsgálóval és az Állami Számvevőszékkal.

A belső ellenőrzés irányításának egyik alapvető eszköze az, hogy az ellenőrzési főosztály éves ellenőrzési tervét és a munkájáról készített éves beszámolót az igazgatóság általi elfogadást követően az fb hagyja jóvá. Az ellenőrzési terv módosítása, valamint a rendkívüli vizsgálatok beiktatása szintén csak az fb jóváhagyásával történhet.

Az ellenőrzési főosztály vezetője dönt a munkatervben szereplő ellenőrzési feladatok végrehajtásának elrendeléséről, a vizsgálatok ütemezéséről.

Ha a bank alkalmazottai, illetve vezetői részéről felmerült igény vagy egyéb szempont alapján indokoltnak látszik valamely területen soron kívüli (az ellenőrzési tervben nem ütemezett) vizsgálatot végezni, akkor a főosztály vezetője köteles az MNB elnökének a vizsgálatra javaslatot tenni és arról az fb-t tájékoztatni. A tervben szereplő egyes vizsgálatok, valamint a terven felüli vizsgálatok soron kívüli elvégzéséről az fb dönt.

Az ellenőrzési terv megvalósulását a főosztályvezető az év folyamán folyamatosan figyelemmel kíséri s arról havi rendszerességgel tájékoztatót készít az fb részére.

A Magyar Nemzeti Bank függetlenített belső ellenőrzési rendjét elnöki utasítás határozza meg, amelynek az fb megalakulásával összefüggő módosításához az MNB figyelembe vette az fb észrevételeit, javaslatait. A jelenleg érvényes elnöki utasítás tartalmazza:

- a függetlenített belső ellenőrzés célját,
- az ellenőrzési főosztály jogállását, függetlenségét, hatáskörét, az összeférhetetlenségi szabályokat,
- a vizsgált szervezeti egységek kötelezettségeit,

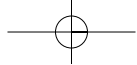
- a belső ellenőrzés munkamódszereit, az ellenőrzési módokat,
- az ellenőrzések előkészítését, lebonyolítását,
- az ellenőrzések megállapításainak írásba foglalási szabályait, az éves ellenőrzési tapasztalatokról történő beszámolás rendjét, a belső ellenőrzési jelentések és beszámolók címezettjeit,
- az ellenőrzések megállapításaiból következő realizálási feladatokat, a végrehajtásért felelős személyeket, az intézkedések végrehajtásának ellenőrzését.

A Magyar Nemzeti Bankban auditbizottság is működik, amelynek elnöke az MNB elnöke. Tagjai az alelnökök, illetve a szakterületeket felügyelő ügyvezető igazgatók, továbbá az ellenőrzési főosztály vezetője. Az auditbizottság ülésein mint állandó meghívott részt vesz az MNB könyvvizsgálója, valamint az fb hatáskörébe tartozó napirend esetén az fb elnöke vagy az általa kijelölt képviselője.

Az auditbizottság megtárgyalja a könyvvizsgálói stratégiát, ellenőrzi a korábbi döntések végrehajtását, értékeli azok eredményességét.

Az auditbizottság feladata az MNB ellenőrzési rendszere (belső ellenőrzés, könyvvizsgáló, fb, Állami Számvevőszék) által tett megállapítások tapasztalatainak megtárgyalása, az éves ellenőrzési terv előzetes elfogadása, megvalósulásának nyomon követése. Az auditbizottság elnöke dönt:

- a határidőre nem teljesített intézkedési tervekkel kapcsolatos további teendőkről;
- a felelős által nem elfogadott belső ellenőrzési megállapításokról;
- az egész bankot érintő belső ellenőrzési ajánlásokról és az azokkal kapcsolatos esetleges intézkedésekről;
- a projektek és a pályázati eljárások során tapasztalt hiányosságokról, s az azokkal kapcsolatos esetleges intézkedésekről;
- a könyvvizsgáló és az Állami Számvevőszék megállapításaival kapcsolatos intézkedésekről.



A belső ellenőrzési jelentéseket, a célvizsgálati jelentéseket és jegyzőkönyveket, továbbá az ellenőrzési főosztály tevékenységéről készített beszámolókat az MNB elnöke, a vizsgált szervezeti egység szakmai irányítását ellátó elnök, valamint az fb elnöke kapják.

NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

A felügyelőbizottság mandátumának időszaka alatt megismerkedhetett a finn, a svéd, a dán és a portugál jegybank irányítási, illetve ellenőrzési gyakorlatával.

Az MNB fb-delegációja 2004-ben látogatást tett a Finn Központi Bank Parlamenti Felügyelő Tanácsánál. 2006 elején a Nemzetközi Fizetések Bankja dokumentumai alapján három további jegybankot választott ki részletesebb tanulmányozás céljára. A fogadókészség mindenütt megvolt, ezért az fb delegációja felkereste a svéd, a dán és a portugál jegybankot is.

Finn tapasztalatok

A finn jegybank élén – a korábbi finn hagyományokat megőrizve, az igazgatóság mellett – a kizárólag parlamenti képviselőkkel álló, a Parlament által választott kilenc tagú Parlamenti Felügyelő Tanács (PFT) áll. A PFT többpárti jellegű. Feladatait tekintve – a magyar megoldáshoz hasonlítva – betölti a közgyűlés és részben az fb szerepét, miközben jogosítványai bővebbek (a Magyar Parlament Költségvetési vagy Gazdasági Bizottsága lehetőségein is túlmenően).

Így a PFT javaslatot tesz a finn központi bank mindenkorai felső vezetésének (igazgatóság) tagjaira, meghatározza javadalmazásukat, kinevezi az igazgatóság elnökének (a bank kormányzójának) helyettesét. A PFT tesz javaslatot az ugyancsak a Parlament által megválasztásra kerülő természetes személy jegybanki auditorokra, ami öt auditor kiválasztását jelenti. Ezek az auditorok töltik be –

a magyar megoldáshoz hasonlítva – a számvevőszék és részben az fb szerepét. (Az ottani számvevőszék nem foglalkozik a jegybankkal.)

A PTF rendszeresen meghallgatja az igazgatóság jelentését az EKB monetáris politika végrehajtásáról és ő nyújtja be a Parlament részére készülő ilyen tárgyú jelentéseket is. A havi rendszeres ülésezés a gyakorlat, ezen időnként az igazgatóság részvételével a gazdasági folyamatok értékeléséről és az EKB monetáris politikájának hatásairól is eszmét cserélnek. Ugyanakkor az elnök tekintetében érvényesítik a függetlenségi követelményt (függetlenség az igazgatóság és a PFT tagjaitól egyaránt), de a monetáris folyamatok időnkénti ex-post megvitatását ezzel összeegyeztethetőnek tekintik. Az auditorok véleményét is együtt hallgatja meg a PFT és a központi bank felső vezetése.

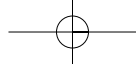
A PFT hatásköre és feladatai

▶ Elsősorban a hatékony pénzellátás megszervezésére és a megfelelő (az EKB előírásnál jóval magasabb) nemzetközi tartalékok kezelésére korlátozódó nemzeti döntésű monetáris ügyek áttekintése. Emellett a PFT az EKB monetáris politikájának (például alapkamat) hatásairól is ex-post véleményt cserél.

▶ A jegybank mérlegének és eredménykimutatásának folyamatos figyelemmel kísérése a parlamenti auditorok segítségével és az üzleti év zárásakor ezek elfogadása. Az auditorok munkájának kiegészítése céljából a PFT külső auditort (Ernst & Young) foglalkoztat ugyan, de csupán az EU-tagságból fakadó brüsszeli készítés miatt. Az auditorok a belső ellenőrzés munkájára is támaszkodnak.

▶ A jegybanki üzleti terv fő vonalainak meghatározása, különös tekintettel a hatékony és stabil pénz- és tőkepiaci működés biztosítására. A PFT foglalkozik a felügyelet tevékenységének beszámoltatásával, és parlamenti beszámolójában értékeli a felügyeleti tevékenységet is.

▶ Személyi kérdések, elsősorban a bank felső vezetésének, igazgatóságának tekintetében.



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

A finn kollégák a személyi kérdésekkel kapcsolatban többször aláhúzták a bizalmi elv fontosságát, így különösen abban az esetben, amikor a PFT megválasztását követően tesz javaslatot a kormánnyal együtt a központi bank kormányzójának személyére. Ennek a javaslatnak a jóváhagyása a köztársasági elnök hatásköre. Ugyancsak a PFT javaslata alapján határozzák meg az igazgatóság tagjainak javadalmazását.

A jegybank gazdálkodási kereteinek kijelölése

Az igazgatóság a költségkereten belül – ugyancsak a bizalmi elv alapján – meglehetősen nagy önállósággal gazdálkodik. A Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozást követően a jegybank felére csökkentette szervezeti egységeinek számát (jelenleg a központon kívül négy területi igazgatóság működik). Ez azonban főleg nem a csatlakozás közvetlen következményeiből, hanem a racionalizálási szándékokból és a készpénzellátás terén (az egyszeri cserétől eltekintve) csökkenő feladatokból fakadt (az elektronikus forgalom nőtt és a bankszféra szerepvállalása erősödött). A korábbi 800–900 fős létszám ugyan mintegy 2–300 fővel kisebb lett, de ma már inkább újabb munkatársak felvételére van szükség. Ennek magyarázata – egyebek közt – az, hogy például az EKB székhelyére, Frankfurtba mintegy 70–80 munkatársuk jár legalább havi egy alkalommal a különböző testületi és bizottsági ülésekre. A közgazdasági megalapozó munkákra a korábbinál is nagyobb szükség van, de nem a finn összefüggésekre, hanem sokkal inkább a GMU egészének folyamataira fókuszálva. Magától a GMU-csatlakozástól csak kevéssé várható létszámcsökkenés.

A *Parlament*, az általa megválasztott PFT, valamint a PFT javaslata alapján megalakuló igazgatóság együttműködésére jellemző az alkotó vitaszellem, amelyre jó példa az, hogy a Parlament felé a PFT-nek és az igazgatóságnak nem feltétlenül kell egységes álláspontot képviselnie. Ha mégis, akkor ez az álláspont a PFT és

az igazgatóság együttes ülésén alakulhat ki, amelyen a Pénzügyi Felügyeleti Hatóság vezetője is tanácskozási joggal részt vesz. Az itt készült jegyzőkönyvek titkosak, ez alól legfelsőbb bírósági határozat adhat felmentést.

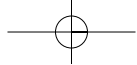
A *Pénzügyi Felügyeleti Hatóság* önálló vezetéssel (Board) és a jegybanktól függetlenül működik, ugyanakkor a központi bank biztosítja számára a működéséhez szükséges adminisztratív feltételeket és a szervezetet a PFT felügyeli. A hatóság belső szervezetét alapvető feladatai (szabályozás, pénzügyi intézmények, pénz- és tőkepiacok, adminisztráció) határozzák meg. Érdekes megoldás, hogy a felügyeleti hatóság belső ellenőrzését a központi banki belső ellenőrzés végzi.

Svéd tapasztalatok

A svéd jegybanknál tapasztaltak azért nagyon fontosak, mert az MNB igazgatósága ezt a bankot választotta ki az úgynevezett benchmarking mintaszervezetként és e tapasztalatokhoz mérten ment végbe 2006 elején az MNB átszervezése. A kiválasztást indokolta, hogy Svédország EU-tag, de nem tagja az eurózónának, és az ottani jegybank működése elismerten magas színvonalú.

A svéd és a magyar szabályozás és gyakorlat sok azonosságot mutat.

- ▶ A monetáris döntéshozó testület független.
- ▶ A jegybank rendszeres beszámolási kötelezettséggel tartozik a Parlamentnek.
- ▶ A Parlament illetékes Állandó Bizottsága rendszeresen meghallgatja a jegybank kormányzóját, illetve helyetteseit.
- ▶ Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a jegybankot.
- ▶ A felügyelőbizottságba (ezt Svédországban Állandó Tanácsnak hívják, de tartalmi szempontból egy erősnek ítéltető ib-funkciót lát el) megalakulását követően a Parlament az



egész ciklusra szóló mandátummal tagokat választ, pártközi konszenzust tükröző listás javaslat alapján.

• A felügyelőbizottság rendszeresen, általában havonta ülésezik, felügyeli a nem monetáris politikai banki tevékenységeket, rendelkezik általa irányított szakmai ellenőrzési kapacitással, az ülések során a tagok általában konszenzus elérésére törekednek.

• Az fb-tagok díjazását a Parlament határozza meg, vagyonyilatkozat tételi kötelezettség érvényesül.

• Összeférhetetlenségi szabályok vannak.

A svéd szabályozás és gyakorlat az irányítás és az ellenőrzés területén a következőkben tér el a magyartól.

• A svéd jegybanknál a monetáris döntéshozó testület és a szervezetet irányító testület azonos, ez a hat tagú igazgatóság, ebben „kvázi-külső” tagok nincsenek.

• A svéd jegybank igazgatóságának valamennyi tagját (a kormányzót is) a felügyelőbizottság nevezi ki, egyszerű többséggel meghozott határozattal, hat évre. Általában minden évben egy mandátum jár le és egy kinevezési döntést hoznak. (Ettől vannak eltérések lemondások miatt.) Az első helyettes kiválasztása és a további helyettesítési rend megállapítása is az fb hatáskörébe tartozik.

• Az fb hatásköre ezen túl is szélesebb az alábbi feladatokkal:

- a jegybank Általános Működési Szabályzatának elfogadása,
- az igazgatósági tagok éves vezetői teljesítményének formai jellegű értékelése a saját ellenőrzés vizsgálata alapján, a fizetések megállapítása a részükre,
- az igazgatóság tagjaival kapcsolatos egyes munkáltatói jogok gyakorlása (felmentés, a megbízás utáni várakozási periódus lerövidítése stb.),
- a bankjegyek, fémpenzek látványtervének elfogadása,

- a jegybankra vonatkozó törvényi rendelkezések módosításának véleményezése, minden ilyen javaslatról az igazgatóság és az fb konzultál egymással,

- javaslatétel a jegybanknál keletkezett profit felosztására,

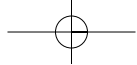
- az fb auditosztályának irányítása;

• A svéd jegybank felügyelőbizottsága 11 tagból áll és minden tag mellé egy póttagot is választanak. (A póttag szükség esetén helyettesíti a tagot, de a tag jelenlétében is megjelenhet az ülésen.) Az fb összetétele leképezi a Parlament összetételét, a mandátumarányokat, a kormány vagy a pénzügyminiszter nem jelölhet ki tagokat. Az egyes pártok által jelölt személyek körülbelül fele parlamenti képviselő, a másik fele pedig nem az. (A szociáldemokrata frakció jellemzően képviselőket jelöl, míg a többiek az utóbbi időben áttértek nem képviselő szakemberek felkérésére). Az fb maga választja meg elnökét, de alelnököt is választ. Az fb elnöke a kormányoldal, az alelnök az ellenzék jelöltje.

• Az igazgatóság ülésein az fb elnöke és alelnöke egyaránt részt vesz, a monetáris döntéshozatal során is. A tárgyalt kérdésekben nem tehet javaslatot, nem szavazhat, de hozzászólhat. Az üléseken való részvétel hozzásegíti az fb-t a teljesítmények értékeléséhez, a hat éves mandátum meghosszabbításáról való döntéshez is. Az igazgatóság tagjai általában teljes számban részt vesznek az fb ülésein. Az inflációs, illetve a stabilitási jelentésről az fb részére is tájékoztatást adnak, válaszolnak a monetáris döntésekkel kapcsolatos kérdésekre is.

A svéd jegybanknak nincs külső auditora a nemzetközileg elismert nagy cégek köréből, a külső auditot az Állami Számvevőszék végzi, és a mérleget is ők záradékolják.

A svéd jegybanknál a belső ellenőrzés az igazgatóság irányítása alatt működik. Az egyes vizsgálatokról beszámoló rövid ellenőrzési jelentéseket csak az igazgatóság tagjai kapják meg. Ugyanakkor az igazgatóság évente körülbelül háromszor áttekinti a belső el-



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

ellenőrzés tapasztalatait külön előterjesztés alapján, ami már eljut az állandó meghívotti státuszban lévő fb-vezetőkhez is. Emellett a belső ellenőrzés időszakonként tájékoztatja munkájáról az fb-t is. Kérésre bármilyen információt megadnak az fb-nek, ebben nincs különbségtétel alaptevékenységre vonatkozó és nem vonatkozó témák között. Ugyanakkor az fb-nek saját ellenőrzési osztálya van, ezt a feladatot egy közbeszerzéssel kiválasztott neves auditcég teamje (jelenleg az Emst & Young) látja el. Ez az ellenőrzés az Általános Működési Szabályzat érvényesülését, az igazgatóság tagjainak vezetői munkáját (elsősorban a dokumentáltság, a szabályok betartása szempontjából), a nyereség felosztására vonatkozó javaslatot és más évente meghatározott kérdéseket vizsgál. A három ellenőrzési apparátus (számvevőszék, belső ellenőrzés, fb ellenőrzési osztálya) összehangolja a vizsgálatok kiválasztását és tájékoztatja egymást.

▶ A svéd jegybanknál a mérleg elfogadásáról és a profit felosztásáról a Parlament dönt, ez utóbbira az fb tesz javaslatot. A Parlament az éves beszámoló elfogadásakor külön szavazással megadja az úgynevezett felmentvényt az igazgatóság és az fb részére a beszámolt évet érintő tevékenységekre vonatkozóan. (Volt eset, amikor az egyik kisebb párt ez ellen szavazott. A felmentvény meg nem adása az fb újraválasztásához vezetne, de az igazgatóság ekkor sem kerülne visszahívásra.)

▶ A vagyonebevallási kötelezettség szűkebb a magyarnál. Ennek fő indítéka a pénzügyi életben fennálló érdekeltségek átláthatóvá tétele és nem a vagyongyarapodás követése. Az éves jövedelemről nem kell bevallást tenni. Az üzleti tulajdoni érdekeltségeket, a birtokolt pénzügyi eszközöket, a hiteltartozásokat, a korábbi munkáltatókkal fennálló még érvényes megállapodásokat kell bejelenteni, de csak bizonyos értékhatár (körülbelül összesen 50 ezer euró) felett. Ezek a bevallások az igazgatóság tagjai és az ib vezetői esetében nyilvánosak.

Dán tapasztalatok

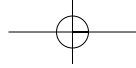
A dán jegybanknál tapasztaltak fontosságát aláhúzza, hogy ugyancsak egy, az eurózónába nem tartozó régi EU-tagországról van szó.

A dán és a magyar szabályozás és gyakorlat több azonosságot mutat.

- ▶ A monetáris döntéshozó testület független.
- ▶ A felügyeleti szerepet betöltő testület külső tagokból áll, akiknek a kiválasztásában részben parlamenti döntés, részben a kormány egyik minisztere általi kijelölés is szerepet játszik.
- ▶ A felügyeleti szerepet betöltő testület rendszeresen, általában havonta ülésezik. Felügyeli a nem monetáris politikai banki tevékenységeket, irányítja a belső ellenőrzést. Az ülések során a tagok általában konszenzus elérésére törekednek.
- ▶ A jegybank első emberét a miniszterelnök javaslatára az államfő nevezi ki.

A dán szabályozás és gyakorlat az irányítás és az ellenőrzés területén a következőkben tér el a magyartól.

- ▶ A dán jegybanknál a monetáris döntéshozó testület és a szervezetet operatívan irányító testület azonos, ez a három tagú Kormányzók Bizottsága, amelyben „kvázi külső” tagok nincsenek.
- ▶ A dán jegybank kormányzói közül az elnökön kívüli tagokat többségi szavazással a felügyelő jellegű Igazgató Tanács nevezi ki. Minden kinevezés (az elnöké is) nem időtartamhoz kötött, hanem a 70. év betöltéséig tart.
- ▶ A felügyelő jellegű Igazgató Tanács hatásköre ezen túl is szélesebb az alábbi feladatokkal:
 - a jegybanktvörvény végrehajtásáról rendelkező rendelet elfogadása (amit a gazdasági miniszternek is jóvá kell hagynia),
 - döntés fontos szervezeti ügyekről, így fiókok nyitása és bezárása, a javadalmazási és a nyugdíjszabályok megállapítása (a kormányzókra vonatkozóan is),



- a belső ellenőrzés teljes tevékenységének irányítása,
 - az éves mérleg és a nyereségfelosztás elfogadása, amit a gazdasági miniszternek meg kell erősítenie.
- ▶ A dán jegybank Igazgató Tanácsa 25 tagból áll. Nyolc tagot a Parlament választ. két tagot a miniszterelnök által királyi bankbiztosnak kinevezett miniszter (ezt a posztot általában a gazdasági miniszter tölti be) nevez ki és ő szokásosan saját közigazgatási államtitkárát és az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárát jelöli. (A törvény szerint az általa kinevezettek közül az egyiknek közgazdásznak, a másiknak jogásznak kell lennie). További tagokat a mindenkori Igazgató Tanács választ és ment fel úgy, hogy minden évben három tag mandátuma jár le és ezek helyett választanak az üzleti és a tudományos élet kiválóságai, valamint szakszervezeti vezetők közül, mindig öt évre. Az Igazgató Tanács negyedévente ülésezik és ülésein fontos témák esetén a gazdasági miniszter elnököl. Az üléseken részben meghozzák a szervezet működéséhez kapcsolódó, hatáskörükbe tartozó fontos döntéseket, részben foglalkoznak a belső ellenőrzés beszámolójával, részben pedig a jegybank kormányzói és a politikai, az üzleti és a szakszervezeti életet képviselő tagok eszmecsereét folytatnak a dán gazdaság helyzetéről, a világban végbemenő folyamatok hatásairól. Minden napirendet az Igazgató Bizottságban történt előzetes megvitatás után tárgyalnak.
- ▶ Az Igazgató Tanács operatíván működő, általában havonta ülésező szerve az Igazgató Tanács hét tagjából álló úgynevezett Igazgató Bizottság. Ennek, az MNB fb-hez leginkább hasonló feladatkörű testületnek automatikusan tagja a királyi bankbiztos által kinevezett két tag (vagyis a Gazdasági és az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárai), további öt tagot pedig évente az Igazgató Tanács választ. Ebből egy fő kormánypárti, egy fő ellenzéki parlamenti képviselő, további három fő

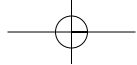
pedig a Tanács más tagjai közül kerül ki. (Jellemzően egyik az üzleti, a másik a szakszervezeti és a harmadik a szakmai közélet reprezentánsa.) Az évente választott tagok újraválaszthatók és ez gyakori. Az Igazgató Tanács elnöke és az Igazgató Bizottság elnöke jelenleg azonos (jogilag lehetne más is) és több mint egy évtizede tölti be ezt a funkciót. (A jelenlegi elnök egyetemi professzor.) Az elnök mellé alelnököt is választanak. (Ez jelenleg a Gazdasági Minisztérium államtitkára.) Az üléseken a gazdasági miniszter is részt vehet, fontos ügyben csak a jelenlétében lehet dönten.

Az Igazgató Bizottság nevezi ki a jegybank különböző szintű vezetőit a Kormányzók Bizottsága javaslatai alapján.

A kormányzók általában teljes számban részt vesznek az Igazgató Tanács és az Igazgató Bizottság ülésein.

A dán jegybanknál a külső auditot a gazdasági miniszter által kijelölt két könyvvizsgáló végzi el. Az Állami Számvevőszék nem jogosult a jegybank ellenőrzésére.

A dán jegybanknál a jelenleg hét munkavállalót foglalkoztató, a jegybank egész tevékenységét vizsgáló belső ellenőrzés a felügyelő jellegű Igazgató Tanács irányítása alatt működik. Az Igazgató Tanács dönt a belső ellenőrzés vezetőjének kiválasztásáról és ő gyakorolja felette a munkáltatói jogokat is. Az Igazgató Tanács fogadja el az éves ellenőrzési munkatervet, amelyre a javaslat a kockázatelemzés alapján készül, ezt a Tanács legfeljebb kiegészíti. A lefolytatott ellenőrzési vizsgálatokról az érintett vezetők jelentést kapnak. A belső ellenőrzés negyedévente átfogóan beszámol a jegybank kockázatkezelési gyakorlatának minősítéséről, az eljárási és ellenőrzési folyamatok gyakorlati érvényesüléséről a lefolytatott ellenőrzések fényében. (Éves beszámoló nincs.) A beszámolót a Kormányzók Tanácsa, majd az Igazgató Bizottság, majd ennek javaslatai alapján az Igazgató Tanács tárgyalja meg és ez utóbbi fogadja el. A belső ellenőrzés a mérleget is vizsgálja és arról nyilatkozatot ad ki.



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

A jegybank szervezetén belül működik egy jelenleg nyolc fős operatív kockázatkezeléssel és a szabályok betartásával foglalkozó ellenőrző szervezet is, ami a Kormányzók Bizottsága alá tartozik. Ennek az egységnek az egyik fő feladata a szélesen értelmezett kockázatok felmérése és ennek alapján a kockázati térkép, illetve besorolás elkészítése. A kockázatok kezelését a belső ellenőrzés ellenőrzi és minősíti, illetve azt saját ellenőrzési tervének összeállítása során felülbíráhatja.

A három fajta ellenőrzést végzők egymással együttműködnek, egyeztetik tevékenységüket.

▶ A dán jegybanknál a mérleg elfogadásáról és a profit felosztásáról az Igazgató Tanács dönt, a Parlamentnek és az Állami Számvevőszéknek nincs szerepe ebben. A döntést viszont a királyi bankbiztosnak jóvá kell hagynia.

▶ Vagyonbevallási kötelezettség a tagokra vonatkozóan nem létezik, csak összeférhetlenségi szabályok vannak.

Portugál tapasztalatok

A portugál jegybanknál tapasztaltak nemcsak azért fontosak, mert Portugália sok tekintetben (például területét, népességét, gazdaságát tekintve) hazánkhoz hasonló adottságokkal rendelkezik, hanem amiatt is, hogy – Svédországgal és Dániával szemben – tagja az Európai Monetáris Uniónak.

Az idén 160 éves bank csupán az 1974-ben történt államosítását követően működik a jelenlegi alapelvek és jogi keretek között, bár már korábban, mint magánkézben lévő részvénytársaság is a XX. század elejétől a portugál állam jegybankjaként funkcionált. Mivel a Portugál Köztársaság az Európai Monetáris Unió tagja és így az euró felváltotta a korábbi nemzeti fizetőeszközt, az escudot, a Banco de Portugal monetáris politikai feladatokat értelemszerűen ma már nem lát el. Ugyanakkor egy jelentős, erre szakosodott magáncéggel, vegyes vállalati

keretek között euróbankjegyeket gyártat és a portugál Államkincstár által gyártatott euróérmékkel együtt forgalmazza azokat. Ez, továbbá az a tény, hogy a központi bank feladatai közé tartozik a teljes pénzügyi szféra felügyelete (lényegében a magyar PSzÁF feladatkörének megfelelően), indokolja azt, hogy a teljes munkavállalói létszám mintegy 1600 fő. Ugyanezen okokból a Banco de Portugal hat vidéki városban kirendeltséget működtet, továbbá rendelkezik külön logisztikai központtal is.

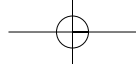
A portugál és a magyar szabályozás, illetve gyakorlat a központi banki szerepből adódó azonosságokon túl – tekintettel arra, hogy Portugália az euróövezet tagja – jó néhány különbséget is mutat.

▶ Az EMU-tagságból fakadóan monetáris döntéshozó testület a portugál központi bankban nem működik. A bank fő feladatai a helyi jegybanktörvény szerint:

- véleményezési és de facto vétójog a Banco de Portugal mérlegének elfogadásakor,
- a devizakészletek és az igen jelentős aranykészlet őrzése és kezelése,
- az állam nemzetközi pénzügyi kapcsolatainak közvetítése,
- a fizetési rendszer stabilitásának megőrzése és ebből adódóan a végső hitelnyújtói (last resort) funkció ellátása,
- az illetékességébe tartozó gazdasági és pénzügyi témákban tanácsadás a kormánynak.

▶ A Parlament szerepe a jegybank szerepének és működési feltételeinek törvényi meghatározására korlátozódik, azaz a törvényhozás a jegybanktörvény elfogadásán és esetleges módosításán túl a központi bank tevékenységét nem ellenőrzi.

▶ A Parlament vagy annak illetékes bizottságai jogosultak ugyan a jegybank elnökét, igazgatóját, felügyelőbizottságát, illetve annak tagjait meghallgatni, de ezzel a jogukkal rendkívül ritkán élnek, eddig ilyen meghallgatásra csak az elnök esetében került sor. Így külön rendszeres beszámolási kötelezettséggel a jegy-



bank nem is tartozik a Parlamentnek, amely rendszeresen vagy a kormánytól, illetve annak pénzügyminiszterétől kér tájékoztatást vagy esetleg csak a bank publikus éves jelentése alapján informálódik.

▶ A Banco de Portugal szinte teljes felügyeleti és szabályozási, továbbá beszámolási feladatai, kötelezettségei a Pénzügyminisztériumnál összpontosulnak. Így a pénzügyminiszter javaslatára a kormány nevezi ki a bank elnökét és az igazgatóság többi tagját, a felügyelőbizottságot és az úgynevezett Tanácsadói Testületet. Mivel a magyar ÁSZ-hoz hasonló szervezet nincs Portugáliában, a kormány által kinevezett központi banki szervek jelentési kötelezettséggel a Pénzügyminisztériumnak tartoznak.

▶ A felügyelőbizottság három, a pénzügyminiszter által kinevezett tagból, illetve a bank munkatársai által választott egy tagból áll. A kinevezési kritériumok szerint a vétőjoggal rendelkező fb-elnökön kívül az egyik kinevezett tag bejegyzett könyvvizsgáló és a másik egy neves közgazdász. A kinevezés három évre szól, de vendéglátóink megjegyezték, hogy az elmúlt 30 évben a jelenlegi fb csupán a harmadik, és több mint 10 éve működik a jelenlegi összetételben.

A felügyelőbizottság rendszeresen, havonta egyszer ülésezik, és elnöke az igazgatóság heti ülésein is részt vesz. Munkájukban elsősorban a belső auditrészleg munkájára támaszkodnak, de a bank könyvelési részlege is adott esetben közvetlenül nekik jelent. Ezen kívül szorosan együttműködnek a független külső könyvvizsgálóval, amelyik jelenleg a PWC. A külső auditort az Európai Központi Bank által javasolt listáról választották, és megbízatása határozatlan időre szól. Az fb rendszeres feladatai közé tartozik az is, hogy évente egyszer a bank fizikai eszközeit, elsősorban a deviza- és aranykészleteket szemrevételezéssel is ellenőrzi. A felügyelőbizottság az Európai Központi Banktól származtatott feladatokon kívül a portugál központi bankban végzett tevékenység bár-

mely mozzanatára kiterjedő ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik (így például akár a munkatársak esetleges túlzott vagyongyarapodását is vizsgálhatja).

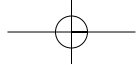
Az fb-tagok díjazását a kinevező pénzügyminiszter határozza meg, ugyanakkor a bank elnökének és az igazgatóság tagjainak a fizetését az fb állapítja meg.

▶ Az fb tagjaira (és természetesen az igazgatósági tagokra is) a szokásos összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak. Vagyonbevallási kötelezettséget a pénzügyminiszter felé kell teljesíteniük, de a bevételek nem publikusak.

A további portugál sajátosságok az alábbiakban foglalhatók össze:

- a lényegében az 1974-ben történt államosítás óta érvényben lévő jegybanktörvényt az eurózónához való csatlakozáskor úgy módosították, hogy a KBER-tagsághoz kapcsolódó összes feladat kikerült a nemzeti felügyeleti rendszerből, így a felügyelőbizottság ezekben a kérdésekben semmiféle kompetenciával nem rendelkezik;
- a teljes portugál pénzügyi rendszer felügyeletének teendőiből fakadóan a Banco de Portugal felügyelőbizottsága a kormány delegálása alapján felügyeli három állami alap (egy betétgarancia alap, egy kölcsönös mezőgazdasági hitelalap és egy viszontgarancia alap) működését is; ugyanakkor ezeknek az alapoknak az elnökei a portugál központi bank igazgatóságának tagjaiból kerülnek ki;
- általában megállapítható, hogy az igazgatóság és az fb a Banco de Portugal működésének irányításával szorosabb együttműködést, gyakorlatilag napi kapcsolatot tart, amit az is kifejez, hogy az Elnöki Hivatal vezetője egyúttal vezet az igazgatóság és az fb közös titkárságát is.

A *felügyelőbizottság* formálisan nem irányítja a belső ellenőrzés munkáját. A belső ellenőrzés a munkájának eredményeiről jelentési köte-



■ FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS ■

lezettséggel nem az fb-nek, hanem az igazgatóságnak tartozik. Ugyanakkor az informális kapcsolódási pontok meglehetősen erősek az fb és a belső ellenőrzés között, hiszen az fb munkája során túlnyomó többségben a belső ellenőri jelentésekre támaszkodik.

A belső ellenőrzési részleg 16 fő auditorból áll, akiken kívül két fő vezető és két technikai munkatárs tartozik az így 20 fős részleghez. Munkájukhoz éves tervet készítenek, amely rendszerint hét vizsgálati témakörre lebontva 45 vizsgálatot irányoz elő évente. Az MNB gyakorlatától eltérően az egyes vizsgálati témákhoz sem előzetesen, sem utólag nem állapítanak meg valamiféle ellenőri mértékegységet („embernapot”). A vizsgálati feladatok meghatározásakor a klasszikus kockázati megközelítést alkalmazzák. Az általános jegybanki audit során az IAS szerint járnak el, de külön kiemelt területként kezelik az informatikai kockázatok vizsgálatát (a bankon belül működik külön IT-bizottság is).

A teljes pénzügyi intézményrendszer felügyeletének feladatából adódóan az ország pénzügyintézetinél jegybanki célvizsgálatokat is végrehajtanak, esetenként akár hatósági vagy bírósági megkeresésre is.

A belső ellenőrzés formális jelentési kötelezettséggel csupán a bank elnökének tartozik, de ezeket a jelentéseket általában egyidejűleg megküldi a felügyelőbizottságnak, amely viszont rendszeresen felkéri a belső ellenőrzést különféle vizsgálatok elvégzésére.

A belső ellenőrzés operatív feladatai közé tartozik, hogy a könyveléssel együttműködve összeállítja a bank éves jelentését. Vendéglátóink ezt azzal indokolták, hogy a fő kockázati ténye-

zőnek a bank reputációját, illetve annak megőrzését tekintik. Természetesen az éves jelentést annak végleges megfogalmazásában az igazgatóság – az fb-vel egyetértésben – hagyja jóvá és terjeszti a pénzügyminiszter, így a kormány elé.

A belső ellenőrzési részleg a külső auditor külön megkeresései alapján is végezhet célvizsgálatokat, egyébként az éves jelentés összeállításához kapcsolódó együttműködésen kívül évente egy-két alkalommal folytatnak személyes konzultációkat.

Mindezekon túlmenően az Európai Központi Bank is felkérheti és időnként fel is kéri a belső ellenőrzést különféle, főként az euróbankjegyek és -érmék forgalmazására vonatkozó célvizsgálatok elvégzésére.

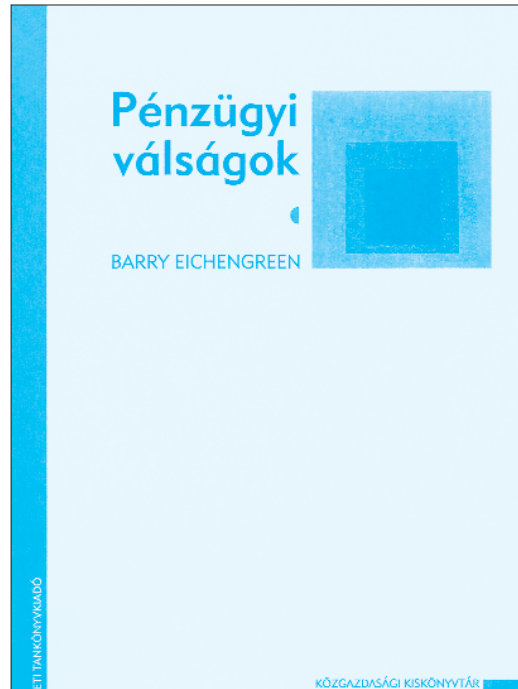
ÖSSZEGLÉS

Összegezve megállapítható, hogy az eurózónába nem tartozó régi EU-tagországok jegybankjaira vonatkozó szabályozás (figyelembe véve a korábbiakban nem említett Bank of England helyzetét is) azonos abban, hogy egyrészt mind-egyiknél független monetáris döntéshozó testület működik, másrészt a nem monetáris jellegű működés tekintetében külön – folyamatos külső – kontroll érvényesül egy, nem a jegybank alkalmazottaiból álló ellenőrző, felügyelőtestület tevékenysége révén. Ezért az MNB felügyelőbizottságának intézménye egyértelműen megfelel az EU-ban érvényesülő irányadó gyakorlatnak. Működésének szabályozási kereteit a nemzetközi tapasztalatokra, valamint az eurózána majdani követelményeire tekintettel azonban célszerű lenne tovább finomítani.

Barry Eichengreen

Pénzügyi válságok

– mit tehetünk ellenük?



NEMZETI TANKÖNYVKIADÓ, 2005

Az 1997–99-es évek futótűzként terjedő válságai után a pénzügyi stabilitás kérdése a kutatók és a döntéshozók számára a nemzetközi pénzügyek egyik központi problémájává vált. Az ázsiai válság, majd az ezt követő orosz és brazil összeomlás után sokan úgy érezték, hogy az események a globális kapitalizmus rendszerét is veszélyeztetik.¹ A történetek hatására számos elképzelés született arról, hogyan lehetne elkerülni a jövőben a hasonló sokkokat és miként lehetne csökkenteni a nemzetközi tőkemobilitással együttjáró veszélyeket.

A jelen kötetben *Barry Eichengreen*, a kaliforniai Berkley Egyetem professzora arra vállalkozik, hogy összegezze, milyen eredményeket sikerült a nemzetközi közösségnek elérnie a válságmegelőzés és a válságkezelés terén, azaz mennyiben stabilabb a jelenlegi pénzügyi rendszer, mint az egy évtizeddel korábbi. A könyv alapjául két előadássorozat szolgált, amelyre 2001–2002-ben került sor Göteborg-

ban és Helsinkiben. Az előadások szerkezetét követve a könyv hat fejezetre tagolódik. Az első három fejezetben a szerző a legfrissebb szakirodalmi kutatások eredményeinek felhasználásával tárgyalja a válságok, a válságmegelőzés és a válságkezelés fő kérdéseit, majd a negyedik fejezetben az argentin és a török válság tapasztalatainak összegzése révén bemutatja, hogyan jelentkeznek ezek a problémák a gazdaságpolitikai gyakorlatban. A könyv utolsó két fejezetében felvázolja a nemzetközi pénzügyi rendszer reformjának kívánatos irányát és felhívja a figyelmet a fennmaradó problémákra. A következőkben először a könyv fő gondolatait összegzem, majd ezek magyarországi relevanciájára világítok rá.

■ A válságok elkerülhetetlensége az első fejezet legfontosabb megállapítása. Eichengreen szerint a válságok a pénzügyi rendszer velejárói, hiszen „a pénzügyi piacok lényegében információval kereskednek, és az információ ter-

mészeténél fogva aszimmetrikus és nem teljes körű. A hírek nem kiszámítható menetrend szerint érkeznek, és ekkor a piacok azonnal reagálnak. Elkerülhetetlen tehát, hogy a pénzügyi eszközök árában időről időre változások következzenek be. Ez néha annyira váratlan, hogy már a pénzügyi rendszer és a gazdaság stabilitását veszélyezteti.” (14. oldal)

A válságok szükségszerűségét a történelem is megerősíti. Az elmúlt két évszázadban rendszerek voltak az adósság- és valutaválságok, különbség csupán az előfordulás számában van. A mai rendszer annyiban különbözik az előzőektől, hogy gyakoribbak a pusztító ikerválságok, mikor valuta- és bankválság egyszerre következik be. Eichengreen ennek fő okát a magas tőkemobilitás és a politikai demokratizálódás együttesében látja: a kormányok számára a külső egyensúly biztosítása csupán egy a sok cél közül, amelyet rövid távú politikai megfontolások könnyen felülírhatnak. Ez jelentősen csökkenti a rögzített árfolyamok hitelességét és ezáltal növeli a sebezhetőségüket.

■ Ha elfogadjuk, hogy a válságok elkerülhetetlenek, a kérdés csupán az, hogy mennyiben sikerült növelnünk a védekezést ellenük. A könyv második fejezete a válságok megelőzésével foglalkozik, amelyben Eichengreen szerint jelentős előrelépés történt az elmúlt években. A siker egyik bizonyítéka, hogy 2001-ben a feltörekvő országok papírjai leváltak az argentin kötvényekről, és így az argentin válság nem indított el egy újabb járványt a nemzetközi piacokon. Ez azt jelenti, hogy a befektetők jobban tudtak különbséget tenni a feltörekvő országok értékpapírjai között, mint az előző évtizedekben.

A fertőző hatás csökkenését Eichengreen az átláthatóság növekedésének tulajdonítja, amely lehetővé teszi a befektetők számára az informált döntéshozatalt, és ezzel csökkenti a bizonytalanságból fakadó pánikszerű reakciók veszélyét. A világszerte jellemző nagyobb transzparencia igazolja a nemzetközi pénzügyi szervezetek

erőfeszítéseit a különböző szabványok kidolgozásában és elterjesztésében.²

Az előrelépések elismerése mellett a szerzőnek komoly fenntartásai vannak a nemzetközi szabványok általános alkalmazhatóságával kapcsolatban. Semmi nem igazolja ugyanis, hogy a fejlődő országoknak ugyanazokra a szabványokra van szüksége, mint a legfejlettebbeknek. Ez a probléma annál is inkább figyelmet érdemel, mivel a szabványok kidolgozásában elsősorban a G-7 országainak képviselői vesznek részt. Ha nem ismerik az alternatív gazdasági rendszereket, lebecsülhetik ezek túlélési esélyeit. Egy alacsony bizalmi környezetben a családi hitelezés vagy a portfóliókoncentráció tiltása alááshatja a gazdasági tranzakciók egyetlen életképes lehetőségét, és ezzel többet árthat mint használ.

Az ismertetett megfontolások az intézményi koherencia fontosságára világítanak rá. Ha egy adott rendszer néhány összetevőjét meggyengítik, azzal jelentősen rontják a megmaradó elemek hatékonyságát is. Ennek a problémának a megoldására Eichengreen a jelenleginél általánosabb szabályozást javasol, ami azt jelenti, hogy ha egy területen lazább szabványokat használnak, azt egy másik terület erőteljesebb szabályozásával kell kompenzálni. A nagyobb portfóliókoncentráció engedélyezése például a Bázeli Bizottság által megszabotthoz képest nagyobb tőkekövetelményekkel kell, hogy járjon.

Az intézményi koherencia kérdése a szabványok kikényszerítésében is megkerülhetetlen, hiszen egy adott szabályrendszer bevezetése mit sem ér egy olyan bírói testület nélkül, amely a szabályokat alkalmazni képes. A pénzügyi felügyelet nemzetközi szabályait például hiába vezetik be, amennyiben a felügyelet függetlensége nem garantált és nincsen felhatalmazása a szükséges lépések meghozatalára.

A támogató intézmények fontossága a könyv árfolyam-politikát tárgyaló részében is kiemelt figyelmet kap. A rögzített árfolyam se-

bevezetése és a lebegő árfolyam volatilitása közötti dilemmát újabban az inflációs célkövetés bevezetésével próbálják feloldani szerte a világon. Ez a rendszer azonban csak szigorú feltételek mellett működhet, amelyek nem feltétlenül vannak jelen egy fejlődő országban. A legfontosabb feltétel a költségvetési egyensúly biztosítása, amelynek hiánya lehetetlenné teszi az elkötelezettséget az árstabilitás mellett, és ezért az inflációs célkövetés nem lesz hiteles. Az árfolyam elengedése veszélyes lehet egy olyan országban, amely külföldi valutában van eladósodva, hiszen a valuta esetleges leértékelődése jelentősen növelheti az adósságszolgálat terheit. A volatilis árfolyam ráadásul a lakosságot és vállalatokat változatlanul arra fogja ösztönözni, hogy külföldi valutában tartsák a pénzüket, és ezért a hazai valutában denominált eszközök piaca lassabban növekszik.

Eichengreen felvetései a szabványokon alapuló válságmegelőzés fő dilemmájára mutatnak rá: a legkevésbé fejlett országokban előfordulhat, hogy a nemzetközi legjobb megoldások bevezetése stabilizáció helyett még sérülékenyebbé teszi őket a válságokra. Nem tudjuk mi az az intézményi szint, amikor ezek a szabályok már valóban segítenek, és még kevesebbet tudunk arról, hogy hogyan tudnak oda eljutni a fejlődő országok. A nemzetközitől eltérő gyakorlat fenntartása viszont nagyobb kockázati felárat eredményez, ami tovább csökkenti a nemzetközi forrásokhoz való hozzájutás lehetőségét és ezzel lassíthatja ezeknek az országoknak a felzárkózását.

■ A válságok szükségszerűsége és a válságmegelőzés számos megoldatlan problémája megkerülhetetlenné teszi a válságkezelés kérdését, amellyel a harmadik fejezet foglalkozik. Ezen a téren a szerző szerint rendkívül kevés előrelépés történt az elmúlt időszakban. A válságkezelés fő dilemmáját a Nemzetközi Valutaalap szerepe jelenti. A mentőcsomagok révén való pénzügyi rendezés komoly erkölcsi kockázatot hozott létre a rendszerben mind a befek-

tetők, mind a kormányok számára. A befektetők számára a kisegítés azt jelenti, hogy kockázatos befektetéseik veszteségeit minimalizálni tudják, és így nem áll érdekükben az óvatos hitelezés. A kormányok pedig a lehetségesnél hosszabb ideig ragaszkodhatnak a fenntarthatatlan gazdaságpolitikához, és az ország egyre sebezhetőbbé válik. A számlát a megszorító intézkedések révén az adott ország adófizetői és fogyasztói állják.

A kisegítés fő dilemmáját az adja, hogy nagyon nehéz megkülönböztetni a likviditási és fizetési képtelenségi válságokat. Míg likviditási válság esetén az IMF-hitelek hozzájárulhatnak a befektetők megnyugtatóhoz, fizetési képtelenség esetén a segítség csupán átcsoportosítja a forrásokat az adósoktól a hitelezőkhöz, a hazaiaktól a külföldiekhez. A döntésben a Valutaalapnak azt kell mérlegelnie, hogy a hitelezés segíti-e az országot a normál üzletmenethez való visszatérésben vagy csupán néhány további hitelező kifizetését szolgálja, és ezzel a még erőteljesebb tőkemenekülést ösztönzi. A befektetők ugyanis csak akkor maradnak, ha úgy látják, hogy a gazdaságpolitikai bizonytalanság csökken. Ez Eichengreen szerint csupán akkor valósul meg, ha az adott ország választói is támogatják a reformokat. A hitelek a reformok áldozatát képesek csökkenteni, ami megakadályozza az elkötelezettség erodálódását. A társadalmi támogatottságot és a politikai elkötelezettséget azonban nagyon nehéz pontosan mérni, és ezért válság esetén a Valutaalapra komoly hitelezési nyomás hárul. Ezt a nyomást tovább fokozza, hogy Eichengreen szerint szinte semmilyen előrelépés nem történt a magánszektor bevonásán alapuló válságkezelésben. Nagyon kevés esetben sikerül megegyezni a hitelezőkkel az önkéntes átütemezésben, és amikor ez megtörténik, akkor is először a kifizetések felfüggesztésére kerül sor. A szerző szerint az egyik ok a perek veszélye, amely további károkat mérhet az egyes országokra, például az állam külföldi eszközeinek lefoglalása

révén. A másik ok a járványhatástól való félelem, ami destabilizálhatja a pénzügyi rendszert.

A vázolt problémákból adódóan a nemzetközi pénzügyi rendszerre vonatkozó fő javaslatok a Valutaalap szerepének változásáról szólnak. A status quo pártolói szerint elégséges, ha a Valutaalap határozottabban képes nemet mondani a feltételeknek nem megfelelő kormányoknak történő hitelezésre. Ez azonban Eichengreen szerint nem oldja meg az alapvető problémát, a hitelezési nyomás létezését. A radikális javaslatok közé tartozik egy nemzetközi csődbíróság létrehozása, amelyet felhatalmaznának, hogy az állami adósságokat érintő vitákban ítéltet hozzon. A kritikusok szerint azonban egy ilyen intézmény jelentősen csökkentené a piaci mechanizmusok szerepét és komolyan megdrágíthatná a fejlesztésekhez szükséges forrásokat a feltörekvő piacok számára. Eichengreen a középútas megoldások híve, amelyek az IMF által jóváhagyott fizetési szünetek gyakoribb használatát és az együttes cselekvési klauzák bevezetést jelentik. Ezek a megoldások segíthetnének a magánszektor válságkezelésbe való eredményesebb bevonásába, keretet nyújtva az adósok és a hitelezők közötti konfliktusok elsimításához.

■ A negyedik fejezetben az elméleti megfontolások gazdaságpolitikai relevanciáját mutatja be a szerző a legutóbbi válságok tapasztalatain keresztül. Argentína és Törökország az 1990-es évek közepén a washingtoni konszenzus mintaországai voltak, amelyek hosszan tartó pénzügyi zavarok után stabilizálták az árszínvonalukat az árfolyam rögzítése révén. Argentínában dolláralapú valutatáblát vezettek be, míg Törökországban előre bejelentett csúszó leértékelést egy dollár/márka-alapú kosárral szemben. A kezdeti sikerek után a befejezetlen költségvetési konszolidáció miatt az infláció nem csökkent kellő ütemben, ami a valuta reálleértékelődéséhez és így versenyképesség-csökkenéshez vezetett. Kialakult egy alapvető dilemma a szükséges árfolyam-kiigazítás és a stabilizáció hitelessége között. Emiatt a két or-

szág sérülékennyé vált a külső feltételek romlására, ami a 2000-es évek elején az emelkedő olajárak, erősödő dollár és a szeptember 11-i események miatt be is következett. A világgazdasági lassulás kérdése tette, hogy az exporton keresztül ezek az országok tudják-e finanszírozni az adósságaikat. A tőkemenekülés megindulásakor Törökországban elengedték az árfolyamot, amely 50 százalékos leértékelődést és adósságrobbanást eredményezett. Az IMF hitelt nyújtott egy szigorú költségvetés fejében, amely 5 százalékos többlet elérését célozta meg. Ennek hatására a piacok megnyugodtak, a kamatok csökkenni kezdtek, ami jelentősen könnyítette a fiskális kiigazítás költségein. Argentínában a hitelesség fenntartása érdekében nem adták fel a valutatáblát, hanem helyette drasztikus megszorításokat vezettek be a zéródeficit-törvény keretében (amely magába foglalta többek között az állami fizetések és a nyugdíjak 13 százalékos csökkentését). Ezek az intézkedések előrelátható politikai ellenállást váltottak ki, amely megkérdőjelezte a program fenntarthatóságát. A tőkekivonás folytatódott, zavarások és bankpánik tört ki, amelynek láttán a Nemzetközi Valutaalap felfüggesztette a hiteleket. A megoldást a valutatábla feladása és az adósságmoratórium jelentette.

Eichengreen szerint a két ország közötti alapvető különbséget az jelentette, hogy Törökországban a valuta leértékelődése lökést adott a versenyképességnek, míg Argentínában a valutatáblához való ragaszkodás növelte a recessziót és ezzel mélyítette a válságot. Az eltérő árfolyam-politikai döntés oka, hogy míg az utóbbi esetben a gazdaságpolitikai hitelesség egyetlen biztosítéka a valutatábla volt, Törökországban az EU-tagság meglebegtetése jóval nagyobb társadalmi támogatottságot biztosított a reformok mellett ezzel is hozzájárulva a nagyobb hitelességhez.

A két eset tapasztalataiból okulva Eichengreen számos tanulságot fogalmaz meg, amelyek tovább árnyalják az elméleti részben megfogal-

mazott kételyeket a válságok megelőzésében és kezelésében elért eredményekkel kapcsolatosan. A költségvetési konszolidáció hiánya mindkét országban aláásta az árfolyamon alapuló stabilizáció sikerességét, tartósította a kívánatosnál magasabb inflációt, ami reálfelértékelődéshez és versenyképesség-csökkenéshez vezetett. A válság kitörésekor végrehajtott önkéntes adósságcserek ugyan felszabadították a kormányokat az azonnali fizetés alól, viszont megnehezítették az adósságok jövőbeni finanszírozását, és ezzel tovább csökkentették a hosszú távú költségvetési kiigazítás hitelességét. Ebben a helyzetben különösen nehéz volt a magánszektor bevonása a válságkezelésbe, hiszen a piaci szereplők nem voltak hajlandók új hiteleket bocsátani a válságba került országok számára és inkább számítottak a nemzetközi szervezetek segítségnyújtására.

■ Az elméleti és gazdaságpolitikai tapasztalatok összegzése után Eichengreen az ötödik fejezetben felvázolja a nemzetközi pénzügyi rendszer reformjának egy lehetséges irányát. Ismét kihangsúlyozza, hogy a nemzetközi szabványok használata a legkevésbé fejlett országokban válságmegelőzés helyett válságot generálhat és ezzel lassíthatja a fejlődést. Ezekben az országokban megfontolandó a tőkekorlátozások fenntartása, míg az intézményeik elég érettek lesznek a nyitásra. A válságkezelés reformjában Eichengreen ismételtlen a középutas megoldások, leginkább a megosztási klauzák bevezetése mellett érvel, amelyek révén csökkenteni lehetne a Valutaalapra nehezedő hitelezési nyomást és a rendszerben meglevő erkölcsi kockázatot. Ez azonban a nemzeti törvények és az IMF alapszabályának megváltoztatását jelentené, ami politikai akaratot és közös cselekvést igényel.

■ Zárásként Eichengreen a nemzetközi pénzügyi rendszer reformfolyamatának problémáira hívja fel a figyelmet. A válságmegelőzést érintő javaslatok sűrűjében a legszegényebb országok problémái nem kapnak kellő figyelmet, és így az új szabványok újabb akadályokat gör-

díthatnak ezen országok fejlődése elé. Másrészt a reform két szélsőséges változata, a status quo fenntartása és a politikailag irreális radikális javaslatok között a középutas ajánlásokra jóval kevesebb figyelem fordítódik, ami jelentősen gátolja az előrelépés lehetőségét.

Eichengreen könyve kiegyensúlyozottan és előítéletektől mentesen tárgyalja a nemzetközi pénzügyi rendszerrel szóló aktuális vitákat. Bemutatja, hogy a pénzügyi liberalizáció csak nagyon szigorú feltételek mellett járul hozzá a növekedéshez. Ahhoz, hogy egy feltörekvő ország ne váljon a válságok áldozatává, szigorú makrogazdasági politikát és stabil intézményrendszert kell működtetnie. Amíg ez hiányzik, a tőkeáramlás liberalizálása komoly veszélyforrás lehet ezekben a gazdaságokban. A mű megírása óta eltelt időszakban ezt a megfontolást empirikusan is igazolták.³

Az intézmények fontosságának felismerése azonban nem jelenti azt, hogy birtokában lennénk a válságok megelőzése receptjének. A könyv egyik legfontosabb érdeme annak bemutatása, mennyire keveset tudunk arról, hogyan építsük ki a szükséges intézményeket. Ezek pedig nem csupán a szabványok átvételét jelentik, hanem egy koherens rendszert, ahol az egyes elemek egymás hatását erősítik. Ehhez viszont elkerülhetetlen a politikai támogatás megszerzése és fenntartása. Mindez további kételyeket ébreszt az egyszerű receptek alkalmazhatóságával kapcsolatban.

■ A könyv fő gondolatai Magyarország számára különösen aktuálisak. Világossá válik, hogy a válságok a pénzügyi rendszer velejárói és a nemzeti szintű védekezést nem tudja helyettesíteni a nemzetközi rendszer esetleges reformja. A globális likviditásbőség felelőtlen kihasználása révén hatalmasra duzzadt költségvetési hiány ezért rendkívül sérülékennyé teszi a magyar gazdaságot a világgazdasági folyamatokra, amit illusztrál a magyar valuta rendkívül érzékeny reakciója bármilyen világgazdasági bizonytalanságra.⁴

Természetesen a válságok bekövetkezte nagyon nehezen előre jelezhető⁵, így Magyarország esetében sem lehet tudni, meddig tarthatók ezek a folyamatok. Az mindenesetre várható, hogy a globális likviditásbőség nem fog örökké tartani. A következő válságokról szóló előrejelzések az Egyesült Államok fizetésiméreg-korrekciójának és Kína esetleges lassulásának hatásaként várnak változásokat a világgazdaságban. *Goldstein* (2004) elemzése szerint Magyarország ebben a helyzetben három csatornán keresztül is a világgazdaság öt leginkább sebezhető országa között van: az általános kamatemelkedés jelentősen megemelheti az adósságszolgálat terheit, a dollár leértékelődése a forint túlértékeléséhez és így a versenyképesség csökkenéséhez vezethet, míg a bizonytalanság növekedésével a rossz makrogazdasági mutatók miatt az elsők között eshet áldozatul egy esetleges járványnak.

A sebezhetőség kiküszöböléséhez elkerülhetetlen a költségvetési konszolidáció végrehajtása. A konszolidáció azonban nem állhat meg egy pusztá stabilizációnál, a hosszú távú egyensúly biztosítása csak intézményi reformok révén lehetséges. Bár a könyvben a költségvetési intézmények kevés figyelmet kapnak, a szabá-

lyok fontossága ezen a területen is jól ismert.⁶ Ezek a szabályok azonban csak politikai elkötelezettség és társadalmi támogatás esetén működőképesek, amelyek hiányában nem lehetséges a hosszú távon kiegyensúlyozott költségvetés. A társadalmi bizalom el-, illetve visszanyerése ezért a konszolidáció egyik legfontosabb feltétele. Ehhez szükséges egyrészt a szakmailag védhető reformlépések kialakítása kapkodás helyett, másrészt ezek társadalmi párbeszédre bocsátása a reformdiktatúra módszerei helyett.

Barry Eichengreen könyvének magyarra fordításával a Nemzeti Tankönyvkiadó hiánypótló munkát jelentett meg. Bár a válságok témája jelenleg a nemzetközi pénzügyi irodalom egyik legnagyobb érdeklődésre számot tartó területe és Magyarország számára különösen aktuális, magyarul nagyon kevés szakirodalom elérhető. A jelen könyvet ezért remélhetőleg továbbiak követik. A recenzens első számú javaslata *Lámfalussy Sándor* hasonló témában született műve lenne, amely a 90-es évek válságainak részletes kifejtésével kiválóan kiegészítené Eichengreen elsősorban haladó közönségnek szóló kötetét.

Győrffy Dóra

JEGYZETEK

¹ A korabeli hangulatot tükrözi Soros, 1998

² A Pénzügyi Stabilitási Fórum által legfontosabbnak ítélt 12 szabvány a következő (zárójelben a kidolgozó szervezet neve):

1. A pénzügypolitika átláthatóságát biztosító legjobb eljárások gyűjteménye (IMF),
2. A fiskális politika átláthatóságát biztosító legjobb eljárások gyűjteménye (IMF),
3. Általános adat-közzétételi rendszer (IMF),
4. Eljárások fizetéseképtelenség, felszámolás, csőd esetére (Világbank),
5. A vállalatirányítás alapelvei (OECD),
6. Nemzetközi számviteli sztenderdek (IASB),
7. Nemzetközi auditálási sztenderdek (IFAC),
8. A rendszerszinten fontos fizetési rendszerek működésének alapelvei (CPSS),

9. Negyven ajánlás a pénzmosás megelőzéséhez (FATF),

10. A hatékony bankfelügyelet alapelvei (BCBS),
11. Az értékpapír-szabályozás alapelvei (IOSCO),
12. A biztosításfelügyelet alapelvei (IAIS).

³ Prasad et al (2003) és Kose et al (2006)

⁴ Ezt az érzékenységet mutatja be részletesen a Nemzetközi Valutaalap elemzése a forint árfolyamának elmúlt három évben megfigyelhető ingadozásáról. *IMF* (2006)

⁵ Az előrejelzések nehézségeiről lásd Berg et al (2004)

⁶ Kopits (2004), a magyar rendszerről Győrffy (2005)

IRODALOM

- BERG, A. – BORENSZTEIN, E. – PATILLO, C. (2004): Assessing Early Warning Systems: how did they work in practice? *IMF Working Paper, No. 04/52*
- GOLDSTEIN, M. (2004): What might the next emerging-market financial crisis look like? *Institute for International Economics Working Paper, No. 05-7, (3-4)*
- GYÖRFFY D. (2005): Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában Magyarországon, *Közgazdasági Szemle, 52. évf. 10. szám 755-773. oldal*
- IMF (2006): Hungary – Selected Issues, *IMF Country Report, No. 06/367*
- KOPITS, GY. (2004): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets, *New York: Palgrave MacMillan*
- KOSE, A. – PRASAD, E. – ROGOFF, K. – WEI, S. (2006): Financial Globalization: A Reappraisal, *NBER Working Paper No. 12484*
- LÁMFALUSSY, S. (2000): Financial Crises in Emerging Markets: An Essay on Financial Globalization and Fragility, *New Haven and London: Yale University Press*
- PRASAD, E. S. – ROGOFF, K. – WEI, S. – KOSE, A. (2003): Effects of Financial Liberalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence, *IMF Occasional Paper No. 220*
- SOROS, GY. (1998): The Crisis of Global Capitalism, *New York: Public Affairs*, (magyarul: A globális kapitalizmus válsága, *Budapest: Scolar Kiadó, 1999*)

Papanek Gábor

Tudásáramlás Jogbiztonság Együttműködés

*A magyar gazdaság fejlődésének
láthatatlan forrásai*

AULA KIADÓ, 2006

Ritkaság, hogy háromszavas főcím majdnem mindent közöl a recenzens kezébe került mű tartalmáról. Papanek Gábor könyve ilyen, tehát itt is elmondható, hogy a jó címválasztás már fél siker. Pedig a szerző nem könnyű témát választott – mellesleg akadémiai doktori disszertációként benyújtott és elfogadott – műve tárgyául: a gazdasági növekedés forrásait könyvtárnyi mű vizsgálja. Kutatóintézetek, gazdasági előrejelzők próbálják feltárni, versenyképességet elemzők előre jelezni a gazdasági jólét, a nemzetek gazdagsága e meghatározójának hatását. A gazdasági növekedés, fejlődés kérdésköre a közgazdaságtan olyan klasszikusáig nyúlik vissza, mint *Adam Smith*. Papanek Gábor elméleti alapokra épített empirikus vizsgálatokkal igyekszik bizonyítani, hogy a XXI. század elején gazdaságunkban egyes, a hagyományos (így neoklasszikus) növekedésméletekben ritkán tárgyalt „láthatatlan források” – a vállalatok körében nem közvetlenül, hanem közvetet-

ten, a környezeti adottságok révén ható, nehezen számszerűsíthető, többségükben immateriális ható tényezők – a gyors gazdasági haladás legfontosabb motorjai lettek.

■ A könyv első fejezetében a szerző bemutatja a magyar gazdaság valószínű fejlődési pályáinak főbb külső és belső feltételeit, a sikeres EU-integráció perspektíváit. Mindezt a szerző munkahelyéül szolgáló GKI Gazdaságkutató Zrt. hosszabb távú előrejelzéseire építve. A lehangoló demográfiai prognózisokat és az elkerülhetetlenül csak igen lassan javuló tőkeellátottsági adatokat számba véve arra a következtetésre jut, hogy a neoklasszikus növekedési elméletek szerint két legfontosabb tényező, a tőke és a munka aligha teszi majd lehetővé a magyar gazdaság dinamizálását, felzárkózását.

Az értekezés vizsgálódásai a nemzetgazdaság jövője szempontjából kiemelkedően fontosnak vélt három témakörre koncentrálnak: az innovációkra, a jogbiztonságra és a kis- és közepes



vállalkozások fokozottabb együttműködésétől várható növekedésgyorsító és hatékonyságjavító hatásokra.

■ Ennek megfelelően a könyv második fejezetét a szerző az innováció – az evolutionary economics néven nevezett felfogásmód szerint a gazdasági haladás legfontosabbnak minősített tényezője – bemutatásának szenteli. Az elemzés, alapul véve az OECD módszertani ajánlásait, azt igyekszik bizonyítani, hogy előrehaladásunk felgyorsítása elsősorban az innovációs ismeretek terjedésétől, a tudásáramlás sebességének fokozásától függ. A szerző arra a következtetésre jut, hogy a probléma forrása Magyarországon, de az egész Európai Unióban is az úgynevezett európai paradoxon. Hiába költenek az EU fejlett országaiban világszínvonalon a K+F-re és születnek világra szóló tudományos eredmények és publikációk, mindez nem tükröződik kellőképpen a gazdasági innovációk létrejöttében és főként alkalmazásuk gyorsaságában. Még inkább tetten érhető ez a szakadék a tudomány és a gyakorlat között a magyar gazdaságban, ahol ráadásul a K+F-re fordított összegek is nagyságrendekkel kisebbek, mint az élenjáró skandináv országokban. A szerző a tudásáramlás gyorsítását a vállalatok innovációbarát vagy legalábbis az eddiginél barátságosabb magatartásának kialakulásától, az alkalmazott kutatások körének bővítésétől, végül a kormányzat ez irányú, tudományt és innovációt támogató, vállalkozásbarát gazdaságpolitikájától várja. Ennek kapcsán különböző ajánlásokat fogalmaz meg, amelyek nagy részével egyet lehet érteni. De akadnak vitatható megállapítások is. Az elmúlt hónapok akadémiai és sajtóbeli vitái alapján – némileg ellentmondva a szerző véleményének – nem tűnik egyértelműen sikeresnek a K+F intézményrendszerének átalakítása, a Nemzeti és Kutatási és Technológia Hivatal létrehozása. Ugyanez mondható el a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról rendelkező törvény eddigi hatásairól.

■ A recenzens számára meglepő állítással vezeti be Papanek Gábor könyvének harmadik fejezetét. A GKI Zrt. hagyományos, félévenkénti felvételei során megkérdezett cégek évek óta, mondhatni hagyományosan a tisztességtelen (jogsértő) versenyt jelölik meg a fejlődést visszafogó egyik legfontosabb tényezőnek. Bár ebben a véleményben megítélésem szerint a versenyben különböző okokból lemaradók panasza is tükröződik, egyet kell érteni a szerző azon megállapításával: miszerint „az átalakuló kelet-európai országokban a gazdálkodás kereteit megszabó – kiemelten a tulajdonhoz és a szerződésekhöz fűződő – jogok és mind teljesebb körű érvényesülésük szintén a fejlődés meghatározó tényezői”. (84. oldal) Nemzetközi vizsgálatok alapján, empirikus adatokra támaszkodva mutatja be a bürokratikus előírások hatását a magyar cégek vállalkozási kedvére, nem túl előnyös képet festve a hazai gyakorlatról. Újdonságértékű a jogbiztonság és a gazdasági növekedés kapcsolatát taglaló fejezetrész, amelyben a könyv alkotója a korrupció, a tisztességtelen üzletvitel, a gazdasági visszaélések okait, majd az üzleti morál javításának lehetőségeit taglalja. E tekintetben a szerző maga sem túl optimista, amikor úgy fogalmaz, hogy „a korrupció elleni küzdelem lehetőségeiről és hatékony módszereiről (az erőfeszítések vázolt fontossága ellenére) szintén nincs még világos képünk”. (110. oldal)

■ A könyv, negyedik, befejező része Az együttműködő szervezeti struktúrák megteremtése címet viseli. A szerző mondandójának súlypontja a kis- és közepes vállalatok működésével, gazdaságon belüli szerepével kapcsolatos, ám ezeket a kérdéseket az együttműködéssel, a magyar gazdaság területi és regionális szerkezetével, a hálózatok kialakulásával összefüggésben tárgyalja. A szakirodalmi előzményekre is építve állítja: „...a modern piacgazdaságban a termelőszféra nem kizárólag egymással küzdő elszigetelt vállalatok összessége. ...különösen a kis- és középvállalatok versenyképessége terén

egyre nagyobb fontossága van ...az egyes cégek, cégcsoportok közti együttműködésnek”. (126. oldal) Újszerűnek találok a kv-k területi, az egyes régiók közötti elhelyezkedésében mutatkozó különbségeket adatokkal is alátámasztó fejezetrészt, továbbá mélyen egyetértek a szerző véleményével, miszerint a magyar gazdaságpolitikában több okból is célszerű lenne a regionális megközelítések erősítése. Amint a szerző is állítja: „...a regionális fejlődést segítő intézkedések jelenleginél nagyobb hányadának kell a régiók szintjén születniük”. (139. oldal) Nem lehet vitatkozni a szerzővel, hogy sem a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), sem az Új Magyarország program nem eléggé konkrét a fejlesztési célok megjelölésében, de (nem a tervezetek készítőinek mentségére) hozzáteszem – és ez már a recenzens véleménye –, hogy politikai egyetértés híján ezek megvalósítására nincs is esély.

A könyvet az összefoglalót követően egy, a GKI Zrt. műhelymunkájába betekintést engedő rész zárja. A félévenkénti felmérések megbízhatóságáról és a felmérések módszertanáról írottak igazi csemegét jelenhetnek a szakmai olvasókör számára.

■ Papanek Gábor hatalmas szakirodalmat dolgozott fel, amelyet alkotó módon használt

fel és néhány helyen fejlesztett tovább. Mindez párosul a sokéves előrejelzések, esettanulmányok, vállalati interjúk, kérdőívek felhasználása révén nyert tapasztalattal. Ebből is fakadhat, hogy némelykor keverednek az olvasó számára az elméleti irodalomból és a kérdőíves felmérések tapasztalataiból levonható tanulságok, helyenként zavaró a gyakori hivatkozás egy-egy későbbi fejezetre. Mindezeket a szerkesztés során talán ki lehetett volna küszöbölni. Néhány helyen hiányérzete támadhat az olvasónak az európai uniós kapcsolatok, hatások gyér ismertetése miatt. A szerző ugyan tudatosan vállalja, hogy a külső hatásokkal nem foglalkozik, ám a recenzens számára kérdés, hogy az elkövetkező években az európai uniós tagságunkból adódóak mennyire tekinthetők külső hatásoknak. De a kritikai észrevételek mit sem vonhatnak le a könyv tudományos értékéből. A magyar gazdaságpolitika alkotói és alkotó műhelyei számára, amelyhez természetesen a szerző munkahelyéül szolgáló intézetet is hozzásorolom, a könyv fontos hozzájárulás, amelyet gazdasági előrejelzők, kutatók és egyetemi hallgatók is haszonnal forgathatnak.

Becky Róbert

Kornai János – Bo Rothstein – Susan Rose-Ackerman

Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében

*A társadalmi bizalom megteremtése
a posztoszocialista átmenet
időszakában*

NEMZETI TANKÖNYVKIADÓ, 2005



Ön szerint általában a legtöbb emberben meg lehet bízni vagy: sose lehet elég óvatos, ha más emberekkel van dolga? – tudakolják a kutatók a kérdőíves felmérésekben. Hisz-e Ön abban, hogy a megrendelésekért tisztességes verseny folyik, a közhivatalnokokat és a sarki rendőrt nem lehet megvesztegetni, a politikusok a maguk és pártjuk anyagi érdekeitől függetlenül hoznak döntéseket, a nyomozó hatóságok felderítik a korrupciós ügyek nagy részét, és a bíróságok érvényt szereznek a törvénynek? Lehet-e tisztességesen boldogulni vagy mindenki – Ön is – rákényszerül időnként a hétköznapi morál és a törvényes keretek átlépésére, mert ilyenek a körülmények és mindenki más, a politikusok, az üzletfelek, barátaink és riválisaink is ezt teszik? Vajon igaz-e a régi népi bölcsesség, hogy fejtől bűzlik a hal? – kérdezhettük 2006 végén talán még több okkal, mint néhány évvel korábban.

Csalódni fog, aki e kérdések megválaszolásához, a mai magyar helyzet értékeléséhez tiszta

képet vagy legalább egyértelmű definíciókat és módszertani megközelítéseket vár ettől a könyvtől. Csalódni fog az is, aki a *Kornai Jánostól* megszokott, világos okfejtéseket szeretné olvasni. A jeles szerző csak szerkesztőként és az előszó társszerzőjeként jegyzi a kötetet, önálló írással itt nem szerepel. S a könyv tanulmánykötet, egy szándékosan nem „markánsan, ...kemény kézzel szervezett” kutatócsoport munkája és nem „szigorú szerkezetre épülő, koherens egészlet alkotó” publikáció, hanem az országokat és diszciplínákat nézve is sokrétű, a Collégium Budapesthez kapcsoló projekt 22 szerzőjének korábbi vizsgálataira, „egyéni kezdeményezéseire és ötleteire építő” (17. oldal) tanulmányfüzér¹ eltérő mélységű és megalapozottságú írásokból szerkesztett szöveggyűjtemény.

Ennek ellenére vagy éppen ezért nem csalódik viszont, aki töprengésre készítő hipotéziseket, egymással nyíltan vagy csak a megköze-

lítésekre rejtve vitázó írásokat és sokszor krimiszerűen izgalmas esettanulmányokat keres a politológia, a közgazdaságtudomány, a szociológia és szociálpszichológia, a jogtudomány és az antropológia határterületeiről.

MIÉRT KÜLÖNBÖZIK EGYMÁSTÓL SVÉDORSZÁG ÉS ROMÁNIA?

A kötet szerzőinek közös kiindulópontja az a több helyütt világosan megfogalmazott feltételezés, hogy a piac mint intézményesített folyamat jó működésének alapja a bizalom, a hit az üzleti partnerek és állami-politikai szervezetek kiszámítható, jogkövető magatartásában külön szankciók nélkül vagy kikényszeríthető törvények és szabályok révén. Miből eredhet az embertársainkba és a hatóságokba vetett bizalom, s ezen belül „a kormány tisztessége” oka vagy következménye-e a társadalmi tőkeként felfogott bizalomnak? – erről polemizál az első két tanulmány, azonnal összekapcsolva az elemzés központi kategóriáját a korrupció mértékével.

Bo Rothstein A társadalmi bizalom és a kormány tisztessége: az ok-okozati mechanizmus című írása szerint a bizalom szintje nem magyarázható önmagában sem a kulturális örökséggel, sem a civil szerveződések nagy súlyával és sűrűségével. „Lehet szó egyszerűen arról, hogy egy bizonyos típusú politikai intézmény generálja a társadalmi tőkét, és nem a társadalmi tőke hatására alakul ki egy bizonyos (működő) politikai intézmény.” (36. oldal) A szerző a nagy bizalommal és alacsony korrupcióval jellemezhető skandináv országok és a fordított helyzetű Románia összevetésével amellet érvel, hogy a társadalmi bizalmatlanság egyik fő forrása a hatósági korrupció. Empirikus vizsgálata azt mutatja, hogy a juttatásokban nem részesülő vagy csak univerzális támogatásokat kapó csoportokra jellemző a legtöbb bizalom, míg „a szelektív, rászorultságot ellenőrző intézményekkel kapcsolatban szerzett személyes ta-

pasztalat aláássa az interperszonális bizalmat”. (45. oldal) Nem feltételezve, hogy a magyar hatóságok, köztisztviselők kevésbé részrehajlók és megvesztegethetőek, mint svéd társaik, ez intő jel lehet mindazoknak, akik az állampolgári jogon járó kedvezmények helyett az „igazságosabb” rászorultsági elv kiterjesztése mellett érvelnek – már ha az állítás igaz.

Eric M. Uslaner és *Gabriel Badescu* azonban rögtön kétségbe vonja a tézis általános érvényét. Tisztesség, bizalom és jogi normák a demokratikus átalakulásban: miért tudja Bo Rothstein jobban megmagyarázni Svédországot, mint Romániát című vitairatuk szerint „Romániában és a rendszerváltó országokban gyenge és inkonzisztens a korrupció és az interperszonális bizalom közötti összefüggés”. (56. oldal, kiemelés az eredetiben) A korreláció ugyanis csak a kevésbé korrump országokban működik a várakozások szerint. A szivárvány ívének másik végén viszont az emberek határozottan elkülönítik a nagy megvesztegetéseket a „piti”, hétköznapi korrupciótól, az előbbit az elit játékterének tartják, ami nem rombolja a többi emberhez fűződő viszonyt, sőt „...minél magasabb az érzékelt korrupció szintje, annál nagyobb a bizalmat mutató állampolgárok aránya”. (60. oldal) Ilyen esetekben nem annyira a korrupcióellenes küzdelem segít, mint inkább a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése, mert az utóbbi mértéke a bizalom egyik legerősebb prediktora.

PARADOXONOK AZ ÁTALAKULÓ GAZDASÁGOKBAN

A korrupció és a bizalom közötti pozitív összefüggés nem az egyetlen szokatlan jelenség, paradoxon vagy dilemma, ami a tanulmányokban felbukkan. Már „a bizalom áldás...a korrupció átok” (50. oldal) alaptétele sem megkérdőjelezhetetlen. „Ameddig létezik korrupció, addig van remény. Kenőpénzek! Az ember legna-

gyobb esélye. Mindaddig, amíg a bírók elfogadják a pénzt, van esély az igazságra.” (56. oldal) Kelet-európai szocializációnk azt sugallja, hogy a közismert a *Brecht*-idézet nem pusztán irónia, létezik „jó”, a hétköznapi ügyek intézését olajozó, az életet élhetővé tevő korrupció. De a bizalomépítés személyes és intézményes mechanizmusainak is vannak árnyoldalai, a célokkal éppen ellentétes hatásai. A gazdasági környezet bizonytalansága ellen az egyik védekezési forma a személyes kapcsolatokon vagy a reputáción alapuló üzleti hálózatok építése. A zárt körű bizalmi hálózatok azonban nemcsak árkarthelleket jelenthetnek (vö. *Vagyim Radajev*: Hogyan alakul ki a bizalom a gazdasági kapcsolatokban, ha az intézmények és az egyének is megbízhatatlanok? Az orosz eset, 119–121. oldal) – vagyis a fogyasztókat károsítják –, hanem a résztvevők számára is korlátozzák a piaci választási lehetőségeket. Ráadásul a hálózatok a korrupció intézményesülését, a „beágyazott” forma tartós fennmaradását is szolgálhatják, így nem segítik, hanem éppen gátolják a nyitott piacok létrejöttét – összegzi a szakirodalom megállapításait *Karen S. Cook, Eric R. W. Rice* és *Alexandra Gerbasi* (Bizalmi hálózatok kialakulása bizonytalan időkben: az átmeneti gazdaságok esete a szociálpszichológiai kutatások tükrében). A formális eszközök, például a szerződések korlátozhatják is a bizalom kifejlődését, mert a két megközelítés nem erősíti, hanem helyettesíti egymást – vetik fel. *Katharina Pistor* – *Chenggang Xu* páros pedig Oroszország és Kína – alapvetően más stratégiát követő – esetében részletesen kimutatja: „Paradox módon a megszokott jogi kikényszerítési intézmények és eljárások megjelenése elfedheti azt a tényt, hogy a hiányos jog és az információs problémák jelenlétében mindezek éppen hogy elősegítik a korrupció terjedését.” (Ami a jogi kikényszeríthetőségen túl van: a pénzügyi piacok irányítása Kínában és Oroszországban, 185. oldal)

A kötetben is sokszor emlegetett intézményi közgazdaságtanhoz közel álló olvasó számára

kézenfekvőnek látszik a társadalomtörténet, az útfüggőség, az egyének és intézmények szocializációjának figyelembevétele. További kutatásokat érdemel a „tyúk-tojás probléma” megoldása is: az emberek egymás iránti bizalma az elsődleges, amely kialakítja a megfelelő állami intézményeket és magatartásmintákat vagy a kormányzat képes felülről generálni a bizalmat.

Az utóbbi álláspont azt jelenti, hogy az állam szerepét nem csökkenteni, hanem inkább növelni kellene a piacgazdasági átalakulás idején. Emellett érvel az orosz és a kínai tőzsdék fejlődésének összehasonlítása alapján *Pistor* és *Xu*: ha a jogrendszer gyenge és hiányoznak a megbízható információk, akkor kedvező lehet a jogi kikényszerítésen túllépő, a kormányzat által vezérelt megoldások alkalmazása, mint Kínában a régiók közötti versengést kiváltó részvénykvóták rendszere és a tőzsdére bevezethető vállalatok hatósági, de területileg decentralizált kiválasztása. A szerzők bemutatják az árnyoldalakat és a beépített ösztönző rendszerek jelentőségét, de ezek hatékonyságát átfogóan nem bizonyítják – ami a befejezetlen folyamat végeredményének ismerete nélkül elvileg sem lenne könnyű. Valószínű, hogy az állami intervencionalizmus kiterjesztésével sok szakértő nem értene egyet.

A kötet szerzői közül is többen úgy vélik viszont, hogy az állam fontos funkciója a formális jogrend létrehozása, a törvények betartásának kikényszerítése, a magatartási normák, mintaadó precedensek terjesztése. A bizalom a bíróságok méltányos és tisztességes ítélkezésének feltételezésével mutat a legszorosabb összefüggést – állítja *Martin Raiser, Alan Rouso* és *Franklin Steves* (A bizalom mérése a rendszerváltás kapcsán: 26 átmeneti gazdaság vizsgálati eredményei). Ám az érintett országokban az állam különböző szervezetei nemcsak gyengék, hanem maguk is korruptak. A helyzet paradoxona, hogy ezért – *Radajev* megállapítása szerint – „a piaci szereplők nem bíznak az ál-

lami hatóságokban. De még kevésbé bíznak azokban az intézményekben, amelyek mögött nem áll ott az állam”. (i. m., 121. oldal)

A GYENGE ÁLLAM ÁRNYÉKÁBAN: A PÉNZÜGYI MACHINÁCIÓKTÓL A VÁLLALATFOGLALÁSOKON ÁT A MAFFIÁIG

Radajev írása a kötet legterjedelmesebb és a recenziós számára legérdekesebb részének egyik indító elemzése, amelynek társaságában briliáns esettanulmányokat olvashatunk a posztoszocialista, főképp az orosz üzleti világ működéséről. Hogyan alakul ki a bizalom a gazdasági kapcsolatokban, ha az intézmények és az egyének is megbízhatatlanok? – kérdezi a szerző. Tapasztalatai szerint a megoldás a hivatalos szabályok informalizálása. Ennek során az igencsak innovatív orosz vállalkozók körében a bizalom helyett az óvatosság nő, az üzletfelek előzetes ellenőrzése, zárt hálózatok létrehozása, új konvenciók, rendszeres személyes tárgyalások kiterjedése, a vétkek megbélyegzése. S mivel „állami beavatkozások nélkül semmilyen kölcsönös vagy egyirányú bizalom se alakulhatna ki” (125. oldal), végső soron létrejönnek bizonyos konvenciók a köztisztviselőkkel is. A viszonylag optimista végkövetkeztetés szerint vezet út a mikroszintű személyes bizalomtól a hálózatokon belüli kölcsönös bizalom át az ilyen csoportokhoz kapcsolódó intézmények iránti egyoldalú bizalom felé – ha az állam támogatja a piaci intézményeket.

Nem ennyire derűlátó a többi esettanulmány, amelyek többsége interjúk, sajtóforrások, megtörtént vállalati példák általánosított működési mechanizmusok alapján írja le az orosz gazdaság hétköznapijait.

Alena V. Legyenyeva Az informális pénzügyi szektor Oroszországban című írásában a gyakorlati rendszert etnográfiai szempontból vizsgálva a szabályozás kiskapuit kihasználó pénzügyi machinációkat a résztvevők szemszögéből

szükségszerű, a tulajdont a korrupt hatóságoktól és általában „a torzult intézményi keretek hatásaitól” (104. oldal) megvédő eszközöknek tekinti. A tanulmányból képet kapunk arról, hogyan működnek a cég belső és külső pénzügyi helyzetét szervező eljárások, amelyek szatellitvállalkozások segítségével minimalizálják az adót vagy akár több tucat látszólag független fedőcég közvetítésével külföldi átutalásokon keresztül eljuttatják a megfelelő helyekre a szolgáltatások ellenértékét, a kenőpénzeket és politikai célú kifizetéseket. Megtudjuk, milyen szerződések és hitellevelek sorozatából épül föl a készpénz- és hitelkímélő, sokszor a tőkemenekítést célzó barterügylet és az utóbbi miként bonyolítható le helyi és offshore álcégek létrehozásával vagy hogy miként használják az üzletemberek az alternatív (informális) kikényszerítés során a formális intézményeket és szabályrendszereket, például a csődtörvényt a tartozások behajtására. A szerző megszívlelendő állítása, hogy mivel a manőverek lényege a vállalat és üzleti tevékenysége közötti közvetlen kapcsolat felbontása, ezért a gazdaság működésének megértéséhez főként ezeket az eljárásokat, nem pedig az eszközükként használt vállalatokat érdemes megfigyelni. S valószínűleg igaz a végkövetkeztetés is: „A pénzügyi machinációk léte...ördögi kört hoz létre: ellensúlyozzák a formális intézmények hiányosságait, és »segítik« a gazdasági tevékenységet, de ezzel egyben alá is ássák a formális intézményeket és lassítják hatékony működésüket.” (105. oldal)

E mechanizmusok egyikét, a törvények és az állami intézmények szelektív felhasználását ismerteti részletesen, konkrét eseteket is elmesélve *Vagyim Volkov* (Az államhatalom szelektív alkalmazása az orosz gazdaságban: tulajdonjogi viták és vállalatfoglalások). Oroszországban az 1990-es évek végétől elszaporodtak a nyílt és rejtett vállalatfoglalások – az ellenséges felvásárlások szélsőséges és sajátos formái –, amelyek nagyságrendje a szerző szerint eléri az 1993–1994-es tömeges privatizáció méreteit.

A korábbi belső kivásárló csoportok helyébe külsők lépnek, mégpedig főként az új, 1996–1998-ban bevezetett társasági és csődtörvény alapján, az érintett hatóságokat eszközként használva. A séma szerint az aspiráns vállalat csődeljárást indít az adós ellen, vagy – esetleg egyetlen részvény nélkül – a kisebbségi jogok védelmét kezdeményezi. A kedvező és gyors bírósági döntés után lecserélik a cég menedzsmantjét, majd megtörténik a tulajdonosváltás vagy csak behajtják az adósságokat, eladják az eszközöket. Ehhez a következő szervezetekből álló hálózat mobilizálása szükséges: titkosszolgálat vagy tanácsadó cég az adatok megszerzésére, a forгатatókönyv kidolgozására, szövetséges vállalkozás a kiszemelt vállalat adósságainak megszerzésére, megfelelően befolyásolt (helyi) bíróság, paramilitáris különítmény a határozat érvényre juttatására, állami bűnüldöző szervezet további kényszerítő lépések végrehajtására, együttműködő regionális hatóságok. S hogy milyen lehetett egy akció csúcspontja néhány évvel ezelőtt? „A Continental Management... biztonsági szolgálatának vezetője, Vjacseszlav Trubnyikov, korábban az orosz bűnüldöző fegyveres erők altábornagyi rangú főnöke, felkérte a Belügyminisztérium helyi igazgatóságát, hogy nyújtson segítséget a csapatnak az új menedzsmant hivatalba helyezéséhez. Ekkorra a vitatott gyárat és a körülötte fekvő városrészt már erődítménnyé alakították... barikádokat emeltek a kerítéseknel... A legjobb középkori hagyományokat idéző ostromállapot további két hétig tartott...” (155. oldal) – de nem járt sikerrel, többek között azért, mert a munkáskollektíva levelet írt *Putyin*nak, és az elnök személyes közbelépése visszaterelte az ügyet a jogi útra.

Ha a törvények és állami intézmények gyengék a tulajdonjog védelméhez, nem meglepő, hogy sokasodnak a korábbi és tényleges állam-biztonsági, rendőrségi hivatalnokok fizikai védelmet szolgáltató privát és félprivát cégei – állítja Volkov. Lehet, hogy ezek részben a maffia

helyébe léptek és ezért próbált meg, ahogy *Federico Varese* A maffia áttelepülése című írásában leírja, külföldön terjeszkedni az egyik legnagyobb hatalmú csoport, a *Szolncevo*-bűnszervezet. Az orosz példák szemléletesen bizonyítják, hogy a másutt bevált szabályozók – többek között a csődtörvény – alkalmazási módját a kontextus, a „jogrendszeren kívüli valóság” szabja meg (Volkov, 159–160. oldal). A svéd minta kapcsán Rothstein is azt állítja, hogy a jó politikák és intézmények aligha másolhatók. Ez azonban nem zárja ki a „rosszak”, mondjuk a maffia exportját. Varese a siker feltételeit kutatja, egyfelől a maffiózó kínálatot, másfelől – a keresleti oldalon – a bizalom szintjét és a piacok védettségét vizsgálva. A Szolncevo Olaszországba nem tudott behatolni az 1990-es évek második felében, Magyarországra viszont igen, nemcsak a társadalmi bizalom eltérő mértéke, hanem főként a piaczgazdasági intézmények gyengesége, a megfelelő jogrend és tulajdonjogi szabályozás hiánya, vagyis az átalakulás során védtelenül maradt piaci szegmensek léte miatt.

ÉS MAGYARORSZÁGON?

Varese tanulmánya több, a hazai olvasó számára ismert tényre és általános megállapításra utal, többek között az informális gazdaság nagy arányára, a vállalati adatok és ingatlan-nyilvántartások bizonytalanságára, az adócsalások, szerződésszegések és hamis csődök kiterjedtségére. Ezen kívül megtudjuk, hogy 1991 és 1998 között több mint száz maffiához köthető gyilkosság és 170 robbantás történt Magyarországon, mintegy 800 cég állt közvetlen kapcsolatban az alvilággal, s akkoriban a megkérdezettek nyolcvan százaléka gondolta úgy, hogy a boldoguláshoz elengedhetetlen a törvényszegés. Mindez itt az elemzés jellegéből következően csak illusztráció, amelynek forrásai egy-két tanulmányon kívül napilapcikk, riportok, rendőrségi nyilatkozatok.

A kötetben szereplő magyar szerzők, *Csepeli György*, *Örkény Antal*, *Székelly Mária* és *Barna Il-dikó* módszertanilag jól megalapozott szociálpszichológiai elemzése (Sikervakság: szociálpszichológiai akadályok a piacgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában) a siker és a gazdagság háttéréről alkotott vélekedéseket vizsgálja a fejlett és az átalakuló társadalmakban. A felvételek szerint Kelet-Európában az emberek inkább külső tényezőknak (a kapcsolati rendszernek, az indulási előnyöknek) tulajdonítják az eredményeket és nyugati társaiknál kevésbé a tehetségnek vagy a kemény munkának. Ráadásul az 1991-et követő öt év alatt nőtt az egyéni teljesítményt leértékelő „sikervakság” és a gazdagsággal szemben táplált gyanakvás, azaz a társadalmi irigység. Bár a kutatócsoport kiinduló feltételezése szerint „az átmenetet az igazságosság, a tisztességesség és bizalom eszményeibe vetett hit perspektívájából nézve az emberek ott is korrupciót, tisztességtelenséget, igazságtalanságot, érdemtelen meggazdagodást láttak, ahol egyébként a legtöbb esetben a piac normális működésén kívül nem történt semmi egyéb” (230. oldal), ezt a hipotézist végül is nem tesztelték. Ahhoz ugyanis tudni kellene, hogy mi valóság, aminek itt csak a kognitív – esetleg torzított – tükörképét látjuk.

Míntha a magyar társadalomkutatók – beleértve a recenzenst is – inkább arra hajlanának, hogy bagatellizálják az orosz maffiát képviselő *Mogiljevics* vagy a bombagyáros *Clodo* történeteit, és a privatizáció-liberalizáció-dereguláció

szentháromságába foglalt folyamatoknak csak a formális, nyilvános oldalát vizsgálgassák. Mit tudunk valójában a mai magyar kapitalizmus működési mechanizmusáról? Amikor borzongva olvassuk a vállalatfoglalási történeteket, eszünkbe jut-e, hogy talán nemcsak a maffia nyújtózik át a határokon, hanem Magyarországon is működnek az orosz gazdaságról aprólékosan leírt pénzügyi manőverek, törvényen kívüli kikényszerítési eljárások és vagyonátrendezési módszerek a csalárd és mások terjeszkedését szolgáló csődöktől a pénzmosáson át közigazgatási akciók kiprovokálásáig, a kompromittáló anyagok felhasználásáig. Mindenki emlékszik (egy ideig) az újságban olvasott történettöredékekre, tud mesélni egy pár négyszemközt elmondott megvesztegetési ügyről és még több feltételezésről, gyanúról. De miért nincs nálunk kiterjedt oknyomozó újságírás, tényfeltáró riport, az eseteket és működési modelleket részleteiben megvilágító empirikus vizsgálat?

A bizalom és tisztesség kérdései nemcsak a morálról, hanem a társadalom és a gazdaság legfontosabb mechanizmusairól szólnak. Akit ez érdekel, annak ajánlom figyelmébe az itt bemutatott köteten kívül azt a gazdag szakirodalmat is, amelyre az egyes tanulmányok bőségesen hivatkoznak. Ahhoz azonban, hogy Magyarországról többet megtudjunk, az alapvető elemzéseket először meg kellene írni.

Voszka Éva

JEGYZET

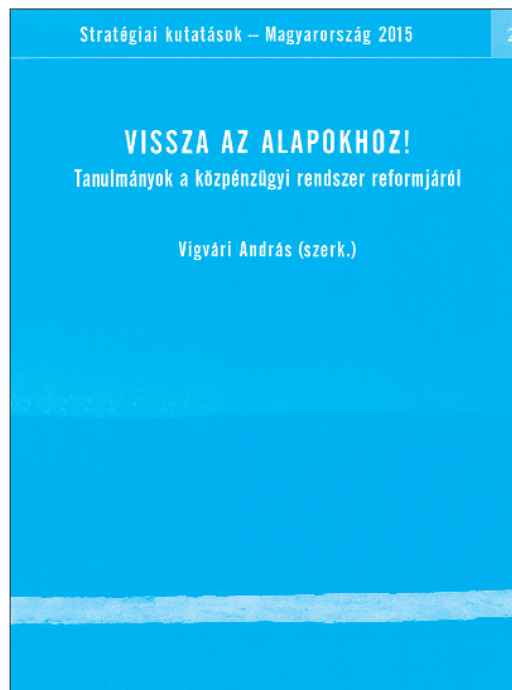
¹ A kötet párja az eredetileg ugyancsak 2004-ben, a *Palgrave Macmillan* kiadásában, *New Yorkban* megjelent *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition* című könyv.

Vissza az alapokhoz!

Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról

Szerkesztő: Vigvári András

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ, 2006



A Miniszterelnöki Hivatal és a Magyar Tudományos Akadémia megállapodása alapján megvalósított Magyarország 2015 projekt keretében a közszektor reformjával foglalkozó munkacsoport kutatási eredményeit foglalja össze a közelmúltban megjelent tanulmánykötet.

A kötet tanulmányait a közszektor átalakítási irányainak közgazdasági, pénzügyi és jogi összefüggéseit kutató elméleti és gyakorlati szakemberek jegyezték szerzőként. Az átfogó témaválasztás, a felmerülő kérdések több szempontú vizsgálata és a megoldási alternatívák kidolgozásában jelentkező nyitottság teszi a könyvet egyrészt élvezetes olvasmánnyá, másrészt a szakpolitikusok és gyakorlati szakemberek, tudományos kutatók, valamint egyetemi hallgatók és oktatók számára hasznosan forgatható kézikönyvvé.

A közszektor működési mechanizmusainak kutatása a hazai közgazdaságtudományban eddig az elhanyagolt területek közé tartozott. Az

állami szerepvállalás leépítésének mintegy két évtizedes időszaka az „államtalanítás” folyamatát kísérő apológiának inkább kedvezett, mint a távlatos elméleti kutatómunkának. A hazai gazdaság piacgazdasági alapjainak kiépülését követően azonban a további gazdasági-társadalmi fejlődés akadályává vált az állami vagy tágabb értelemben a közzféra szerepvállalásának tisztázatlansága. A kötet célja – a hazai és külföldi tapasztalatok kiértékelésének talaján – a jövő közszektorának alapvető szabály- és intézményrendszerére vonatkozó javaslatok megfogalmazása, a jelenlegi intézményi deficit meghaladásával a globális versenyben való helytállás érdekében az „új államalapítás” kereteinek felvázolása. A kötet fórumot biztosít a közszektor működésére vonatkozó alap- és alkalmazott kutatások képviselői számára a párbeszédre, csakúgy, mint a téma közgazdasági-pénzügyi, illetve jogi-szabályozási szemléletű feldolgozására. A megközelítés integráló törekvéseit jelzi

az alábbi körülmény is: a közgazdaságtudomány területén a makro- és mikroszintű tárgyalásmód egymástól markánsan elkülönülő tudományterületeket alakított ki. A nemzetgazdaságtan és vállalati gazdaságtan, a makro- és mikropénzügytan között gyakran áthághatatlan falak emelkednek, a művelőik közötti párbeszéd ritkaságszámba megy. A közszektor területén szintén szerepet kap a makro- és mikroszintű szemlélet. Az államháztartás nagy ellátórendszereinek működésével foglalkozik a közszektor makroökonómiaja, míg a helyi önkormányzatok működésének vizsgálata a közszektor mikroökonómiaja keretében történik. A makro- és mikroszintű megközelítés azonban nem válhat el egymástól, sőt a szimultán megközelítés indokolt. E szimultán megközelítés érzékeltetésére a „fa” metafora alkalmazása kínálkozik. A közszektor teljességét megjelenítő fának a gyökérzetét a helyi gazdasághoz és társadalomhoz számtalan gyökérrel kapcsolódó helyi önkormányzati rendszer alkotja. A fa levelei és termései azok a közjavak és közszolgáltatások, amelyeknek folyamatosan megújuló biztosítása a közszektorral szembeni legfontosabb elvárás. A fa gyökérzete és koronája között az éltető nedvek áramlását (a fenntartó finanszírozást) a fa törzseként és ágaiként a közszektor intézményeinek rendszere biztosítja. A fa koronájának árnyékában és védettségében él a közszektori tulajdonú vagy alapítású vállalkozási és alapítványi hálózat. A tanulmánykötet erénye, hogy a közszektor működésének elemzése során a vizsgálat tárgyát egységes egészként mutatja be, s a makro- és mikroszemléletű megközelítések egymás mellettiségével gondoskodik a problémák és megoldások kiegyensúlyozott bemutatásáról.

* * *

■ A kötet bevezető két tanulmánya a közszektor működésének nemzetközi összefüggéseit mutatja be. *Báger Gusztáv* a globalizáció hatásával foglalkozik az állami szerepvállalás jellegének átalakulásában. A különböző jóléti

államfelfogások bemutatását követően a jövedelemkiegyenlítő állami feladatok ellátása mellett a versenyképesség erősítésében jelentkező állami szerepvállalás erősítését tekinti Magyarország jövője szempontjából legnagyobb hatású feladatnak. Az állami feladatellátás reformját így az ország felzárkóztatása, valamint az EU-források hatékony befogadása zálogának tekinti.

■ *Hetényi István* tanulmánya az OECD-országok adórendszereivel és adóigazgatásaival, valamint az ezzel kapcsolatos hazai teendőkkel foglalkozik. A rendkívül széles statisztikai adatháttér elemzésére épülő tanulmányban bemutatja a különféle gazdaságpolitikai modelleket megvalósító országok eltérő adóztatási szintjét, adóztatási szerkezetét, a központi és helyi adóztatás országcsoportonkénti eltérő intenzitását, valamint ezek változásának tendenciáit. Az adóztatás reformjára vonatkozó elképzeléseket – összhangban Báger Gusztáv tanulmányának következtetéseivel is – a versenyképesség és a hatékony állami szerepvállalás követelményének részben ellentmondó célkitűzések határozzák meg. Az ellentmondásos célrendszer keretfeltételei mellett a magyarországi adóreform irányát az európai integrációs adóharmonizációs törekvések által kijelölt mozgástér alakítja. Mivel az adóharmonizáció az európai integrációs térben alávett az egységes belső piac működésének, a verseny szabadságát károsan befolyásoló adóverseny kiiktatása csak lassú és kompromisszumokkal terhelt formában valósul meg. A szerző ugyanakkor a magyar adórendszerben a nemzetközi összehasonlítás alapján nem javasol gyökeres módosítást, mindössze az adóztatási szerkezet hangsúlyainak némi átrendezését. Ezt alapvetően a mentességek, kedvezmények szűkítésével megvalósítandó szerény adószintcsökkentéssel, a foglalkoztatás bővítésével tartja lehetségesnek. A helyi adóztatás reformját a központi beszedett adók helyi és központi szintek közötti megosztása átalakításával képzelel el.

■ *Akar László* tanulmánya szintén a versenyképesség és az adórendszer kapcsolatát állítja vizsgálódásának középpontjába. Megállapítása szerint az adórendszer közvetlenül nem befolyásolja a versenyképességet, de a vállalkozások költségterheinek szintjén keresztül hatással van a versenyfeltételekre, s a szürke és fekete gazdaság versenyhelyzetének befolyásolásán keresztül közvetlenül rontja vagy javítja a legális vállalkozások piaci esélyeit. A tanulmány szerzője az adóreform-bizottság keretében 2005-ben kidolgozott elképzeléseket ismerteti. Bár az azóta eltelt időszak nem kedvezett a javaslatok értékelőségének, a megfogalmazott következtetések időtállósága nem csorbult az eltelt időszakban sem. Ennek megfelelően az iparüzési adó vállalkozási szféra által is kívánatosnak tekintett megszüntetése és a foglalkoztatást terhelő közterhek mérséklése jelenti az adórendszer versenyképességi szempontból indokolt átalakítási irányát, ami nem vezethet a társasági adóztatás szintjének emelkedéséhez, hiszen ez a szerző véleménye szerint is fontos versenyképességi előnyt biztosít. A kieső adótömeg ellensúlyozására az ingatlanadóztatás bevezetése, valamint a fogyasztást terhelő adók – a tapasztalatok szerint nagyobb hatékonysággal beszédhető – kulcsának egységesítése kínálkozik. Versenyképesség-erősítő faktornak tekinthető az adóigazgatás egyszerűsítése, különösen az önkormányzati adóapparátusnak az ingatlanadóztatáshoz szükséges apparátusra történő karcsúsítása is.

■ A közszféra működtetése szakmai alapjaihoz tartoznak a szabályozási gyakorlat jogi összefüggései is. *Kassó Zsuzsanna* írásának címében kérdést fogalmaz meg arról, hogy „Szükség van-e államszámviteli törvényre?” Bár a tanulmány címe a problémakör jogtudományi feldolgozását sejteti, a szerző ennél szélesebb összefüggésbe helyezi vizsgálódásának tárgyát. Az államháztartás rendszerének alkotmányos megalapozásából kiindulva ismerteti a közfeladatok ellátásának jelenlegi rendszerét, amelyek a közszükségletek racionális, közösségi

formában történő kielégítését szolgálja. A közfeladatok ellátásához szükséges közpénzek felhasználásához eredményességi és hatékonysági követelmények kapcsolódnak, amelyek megfelelő számviteli, információs és ellenőrzési szabályozás mellett biztosíthatók. A magyar költségvetés jelenlegi rendszere csak jelentős korlátok mellett képes a feladatok ellátására. Hiányzik a vezetési és tervezési kultúra, alacsony hatékonyságú az intézményi rendszer, nehezen terjed a korszerű információs technológia. A szerző válasza a címben feltett költői kérdésre – a közszféra befogadó képességének jelenlegi állapota alapján – egyelőre nemleges. Szükségesnek tartja azonban a közszférát és a magánszférát elhatároló törvényt, amely a közhatalom korlátait és szabályozási lehetőségeit rögzíti. A tanulmány írója a közigazgatás területén szükségesnek tartja a költségvetési, gazdálkodási, számviteli és ellenőrzési törvénynek az egymásra épülő jogszabályokkal egységes szemléletben történő megteremtését. Végül átfogó javaslatként fogalmazza meg „a politikai és társadalmi konszenzuson alapuló, a lakosság, az adófizetők érdekeit szem előtt tartó jogalkotási és jog-felülvizsgálati kormányzati akció” igényét.

■ *Turcsány Katalin* tanulmánya az államháztartási reform jogalkotási aspektusaival foglalkozik. A tanulmány a közszektor intézményi reformjának szükségességét az államháztartási törvény és a törvényhez kapcsolódó jogszabályok szabályozási irányaira vonatkozó elképzeléseket tárgyalja. Az államháztartási törvény kerettörvényként történő újrakodifikálási igénye mellett az egyes jelenlegi fejezetek önálló törvényként való megalkotására biztat a szerző. Ezen felül indokolt az állami és magánszektor újszerű fejlesztési együttműködésének (public private partnership) törvényi szintű szabályozása is, hiszen ez szoros kapcsolatban van az állami döntésekkel és finanszírozásukkal, a költségvetés tervezési és kötelezettségvállalási rendjével. A törvény újrakodifikálásához kapcsolódóan azonban számos elvi kérdés előzetes

eldöntése szükséges: a közhatalmi, illetve közszolgálati feladatok elhatárolása alapvetően fontos abból a szempontból, hogy az állami és önkormányzati szervek mellett milyen mértékben és finanszírozási feltételekkel vonhatók be a magángazdaság szereplői a feladatellátásba, s az állampolgárok ellátási biztonsága milyen garanciák és biztosítékok beépítését indokolják a feladatellátási rendszerbe. A közszolgálati feladatellátás alapelveinek rögzítése alapján lehetséges az államháztartás központi és helyi szintjei közötti feladatmegosztás, ami egyben a felelőségek világos behatárolását is lehetővé teszi. A közfeladatok ellátásának elsődleges intézményi hátterét az elképzelések szerint a költségvetési szervek biztosítanák, de új típusú közintézményként jelenik meg úgynevezett „célalap”, amely a közalapítványok helyébe lépne. A közszférához lazán kapcsolódó, pazarló gazdálkodást eredményező közalapítású gazdasági társaságok helyett új típusú „közüzem” létrehozása jelenik meg a javaslatban.

A közszféra és a magánszféra együttműködése (PPP) alapvetően új szabályozási igényeket vet fel. Mivel ezek az együttműködések rendszerint több évet átfognak, szükséges a közszféra éves költségvetésen túlmenő kötelezettségvállalásai eljárásrendjének szabályozása, különösen a későbbi évek költségvetésének túldetermináltságának megakadályozása.

■ *Bencze Izabella* írása az állami és önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás jogi szabályozásának kérdéseivel foglalkozik. A jogelméleti háttér áttekintését követően a szükséges újraszabályozás irányaira tesz javaslatot a tanulmány szerzője. A privatizáció intézményes befejezését követően szükséges a véglegesen állami tulajdonban maradó vagyonelemek vagyonekezelésének új intézményesítése. A tulajdonosi jogosítványokat gyakorló, végrehajtó hatalomtól független intézményként létrehozandó Kincstári Jogügyi Igazgatóság mellett a vagyonekezelői feladatokat ellátó költségvetési szerv egységes államkincstári szervezetként je-

lenne meg. Az intézményi javaslat azt célozza, hogy a felesleges vagyonelemektől megtisztított állami vagyonnal gazdálkodó intézmények a végrehajtó hatalomtól függetlenül működjenek, a tulajdonosi jogok politikamentesen gyakorolhatók legyenek.

■ *Vigvári András* a kötet szerkesztői munkája mellett három tanulmány szerzőjeként, illetve társszerzőjeként is jelen van. A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformjával foglalkozó írásának a kifejező A legyengébb láncszem címet adta. Az írás a helyi önkormányzatok működési problémáinak részletes katalógusát adja, s az olvasó számára egyértelművé teszi a címben megfogalmazott állítás valóságtartalmát. A problémák gyökere a törvényi kötelezettségként jelentkező feladatellátás és az ehhez rendelt finanszírozás lassan két év tizede tágulólóllójával jellemezhető. A kényszerű tartalék- és vagyonefelélés mára teljesen megfosztotta a követelményekhez történő alkalmazkodás lehetőségeitől a helyi önkormányzatok jelentős részét. A helyi önkormányzati reform pilléréként a forrásszabályozás kiszámíthatóságát, a középtávú tervezési kötelezettséget, az ehhez igazodó felelősségi rendszert és az integrált önkormányzati feladatellátást nevezi meg.

■ *Sántha György* társszerzővel közösen jegyzett tanulmányban a nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendjét mutatják be. Magyarország uniós csatlakozásával a tervezési-programozási igény jelentősen megnőtt, s felvetette a stratégiai és operatív tervezés intézményesítésének követelményét. A szerzők véleménye alapján a közcélú középtávú stratégiai tervezés törvényi szabályozást igényelne, amelynek keretében szabályozni kell a tervekészítés folyamatát és a dokumentumok elfogadásának rendjét. A tervezés intézményi és személyi feltételeinek megteremtése mellett kiemelt fontosságúnak tekintik a tervdokumentumok tartalmának az államháztartási költségvetési tervvel való összehangolását, hogy a

tervezés ne szakadjon el a teherviselő képességtől s összhangban legyen az államháztartási hiányra, eladósodottságra és infláció mértékére vonatkozó EU-követelményekkel.

■ A kötet záró tanulmányát Vigvári András a magyar gazdaság versenyképességét szolgáló közszektorhoz vezető út egy lehetséges forgatókönyvéről írta.

A magyar társadalom és gazdaság felzárkózásának történelmi esélye következett el az európai integráció fő folyamatába történő bekapcsolódással. A felzárkózáshoz szükséges reál- és nominális konvergencia elérése nem képzelhető el a gazdaság és a pénzügyek, ezen belül is a közszektor és a közpénzügyek átfogó reformja nélkül. A nagy ellátórendszerek reformja a közpolitikák újragondolását a közszféra és magán-szféra feladatainak újraosztását, a közszféra feladatvállalásának keretében a decentralizálást (központi szintről regionális szintre leosztást) és recentralizálást (helyi önkormányzati szintről regionális szintre emelést) egyaránt igényli. Az adórendszer átalakításán belül a bevételi oldalon a helyi és központi adóbevételek arányán jelentős módosítást kell végrehajtani, hogy a regionális önkormányzatok pénzügyi önállósága megteremthető legyen. A közszektor re-

formját a helyi önkormányzati rendszeren kell kezdeni, mivel az itt felhalmozódott problémák mennyisége és veszélyei mára már átlépték a kritikus tömeget. A változtatások egyaránt igénylik a jogszabályi jellegű változtatásokat, valamint az intézményrendszer és ezek működési szabályainak átalakítását.

* * *

A bevezetésben a közszektorral kapcsolatban a fa metaforáját használtam. A tanulmánykötetben egy magasra nőtt, széles törzsű fa képe bontakozik ki. Hatalmas koronájában tekintélyes mennyiségű termés lapul, közelében a túlburjánzó aljnövényzet élvezi a védettséget. A törzsén látható odvak még menedéket nyújtanak néhány élőlénynek, de a kérgén kapaszkodó harkályok koppantásának visszhangja már figyelmeztet a kiszáradás veszélyére. A távolból hallható fejszék csattogása a favágók közeledését jelzi, de a fa körül már gyülekeznek a környezetvédők, akik a fa kidöntésének veszélyével riogatnak. Hogy a „favágók” vagy a „környezetvédők” bizonyulnak-e erősebbnek, sikerül-e az előregedett fa helyébe sudár törzsű fiatal csemetét ültetni, az előttünk álló évtizedben dől el véglegesen.

Zsugyel János

Rovatunk az álláspontok kibontakoztatásának, a nézetek tisztázásának szándékával esetenként teret ad a recenziókhöz kapcsolódó hozzászólásoknak, szerzői reagálásoknak.

Csillag István – Mihályi Péter

Van még mit tanulnunk...

A *Pénzügyi Szemle* 2006. évi 4. számában Szakolczai György átfogóan és tiszteletre méltó elfogulatlansággal – saját értékelkötelezettségéhez mégis ragaszkodva – mutatta be recenziójában tavasszal megjelent Kettős kötés című könyvünket. Hazánkban szokatlan dolog, hogy valaki ilyen figyelmet szentel egy, elsősorban gazdaságpolitikai javaslatokat tartalmazó, tudományos igényű, de mégis röpiratstílusban megjelent dolgozatnak. Az még inkább rendhagyó, hogy egy szakmai folyóirat szerkesztője egy könyv recenziója kapcsán kibontakozó vitának helyet ad. Könyvünk is igyekezett megtörni azt a „fülsiketítő csendet”, amit a nép adófizetői pénzből történő boldogításával előidézett bajok bemutatásától és azok felszámolásának módjaitól való tartózkodás jellemezett 2000 és 2005 között. Az eszmecserére már csak azért is nagy szükség van, mert ahogy erre Szakolczai György¹ egy másik írásában fel is hívta a figyelmet, nekünk „írás-tudóknak” van mit tennünk a bajok csillapításának ügyében.

Mielőtt rátérnénk azokra a kérdésekre, amelyek miatt a recenzens gondolatait – a magunk meggyőződése alapján – vitatni fogjuk, itt és most ragadjuk meg az alkalmat, hogy őszinte köszönetet mondjunk azért a hangvételért és együttgondolkodásért, ami még a kritikus véleményben is megjelenik, és ami a hazai elmérges-

sedett vitakultúra fölé magasodva nekünk is példát mutat. Hozzászólásunk címe erre utal.

Dióhéjba sűrítve, könyvünk legfontosabb következtetései és a recenzens véleménye közötti különbség három kérdésben foglalható össze.

■ Mi úgy gondoljuk, hogy a kicsiny, nyitott gazdaságú országoknak – ha fel akarnak zárkózni a fejlett országokhoz – nincs sok választásuk. Megtakarításra kell ösztönözni, kényszeríteni az egyéneket. Már most olyan rendszereket kell kialakítani és működtetni, amelyekre a nagyobb és fejlettebb országok inkább csak a jövőben fognak rákényszerülni. Náluk ez „csak” demográfiai okok miatt és fokozatosan válik kényszerre. A nálunk is meglévő demográfiai okok mellett ez a szocializmustól örökölt „mának élünk és az adósságot unokáinkra hagyjuk” felfogás megváltoztatása miatt indokolt. Az állam ezt a megtakarítási feladatot sehol sem veheti át az egyénektől. Különösen nem teheti ezt egy olyan országban, mint hazánk, amely a felzárkózás érdekében az üzleti beruházásaihoz, az infrastruktúra fejlesztéséhez amúgy is tőkeinjekcióra szorul. Ebben az értelemben idéztük könyvünkben Reagan beiktatási beszédének híres mondatát: „Az állam nem a megoldás, az állam a probléma maga.” Hogy ez mennyire igaz, azt mi sem mutatja jobban, mint az államháztartási újraelosztási ráta, a gazdasági növekedés

üteme és az államháztartás hiánya közötti viszony. Minden posztkommunista, átalakuló országban az újraelosztási ráta alacsonyabb, vagyis az állam terjedelme kisebb, mint nálunk. Ez az egyik fő oka annak, hogy sereghajtók lettünk a növekedési versenyben.

■ Nézeteltéréseink második forrása a globalizáció értelmezése és az állam szerepének e szempontból elemzett változása. Jóllehet Szokolczai György explicit módon ezt a problémát ebben a formában nem fogalmazta meg, mégis utal erre – az úgynevezett reformdiktatúra-probléma kapcsán (amelyre még visszatérünk), amikor leírja, hogy „...az egyes országokban alkalmazott megoldás folyamatfüggő (path dependent), a történelmi előzmények és az ezek által kialakított közfelfogás, sőt mentalitás függvénye” (492. oldal). Valóban, a folyamatosságot, a kontinuitást nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor egy kormány olyan gazdaságpolitikai változásokra kényszerül, amelyeknek éppen a legfőbb célja a „rossz folyamatosság” megtörése. (Például: adósságainkat unokáinkra hagyjuk felfogás.) Más szóval: szerintünk a path dependency nem cél, nem érték, hanem korlát. Ugyanez érvényes a közvélekedésre, a közvéleményre, az úgynevezett hagyományokra és tradíciókra.² Mert-hogy napjainkban egy furcsa paradoxon jellemzi a világ országait, különösen a kisebbeket. Miközben a kormányra került politikai erők elsősorban a belpolitikai szavazói versenyben kívánják pozícióikat megszilárdítani, ezt csak akkor érhetik el, ha sikeresek egy privilegizált kisebbség, a hazai és külföldi tőkebefektetők megnyeréséért folytatott versenyben. Azaz a kormányoknak és a parlamenti demokrácia versenyében megmérkőző pártoknak nemcsak a szavazatokkal rendelkező választóiknak kell „játszaniuk”, hanem azoknak is, akik „lábukkal szavaznak”, a tőkék befektetőinek. A nagy nyugdíjalapok pénzét kezelő beruházási bankok húszéves brókereit – legyenek akár magyarok, akár szingapúriak –

kevésbé érdekli az ország sajátos történelmi útja, az addig alkalmazott vagy éppen alkalmazni elmulasztott megoldás „folyamatfüggősége”. Egyetlen gombnyomással a számítógépen kivonják a rájuk bízott megtakarításokat. És ezzel először pénzügyi, majd politikai lavinát indíthatnak el. Ez fájdalmas is, de jó is. Hiszen éppen a globális kor követelményei miatt kényszerülnek rá egy-egy ország népboldogítói, hogy valóban hazájuk felemelkedését, népük javát szolgálják, és ne önmaguk örökös hatalmára, öröklétükre tékozzanak el a választói jövedelmeket.

■ A harmadik lényeges nézetkülönbség közöttünk és alapos recenzensünk, Szokolczai György között a változások megindításáért és azok mélységéért, radikalizmusáért való kormányzati felelősségről alkotott felfogásunkban van. Ő megérti, sőt helyesli a politikusok óvatosságát, a lassú előrehaladást, a konszenzus megteremtése érdekében hozott időáldozatot. Mi viszont nem azt látjuk, hogy a szükséges gazdaságpolitikai beavatkozásokat és a magatartásváltásra ösztönző, kényszerítő reformokat a társadalmi konszenzus megszerzése, a meggyőzés érdekében tolják ki a kormányzó politikai erők. Mi a „fontolva haladókat” Pató Pál uraknak látjuk, akik az „ej, ráérünk arra még” ősi jelszavát követik. Mi úgy látjuk, hogy a politikusok sokszor csak arra törekszenek, hogy ne az ő ciklusidejük alatt kelljen szembenézni a szükséges változásokkal. Ez nem magyar sajátosság, így volt ez Németországban és Nagy Britanniában, Luxemburgban vagy Olaszországban is. Nem véletlenül zártuk könyvünk előszavát a luxemburgi miniszterelnök, az Európai Unió pénzügyminiszteri tanácsának elnöke, *Jean-Claude Juncker* szavaival: „Mindannyian tudjuk, hogy mit kellene tennünk. Csak azt nem tudjuk, hogyan, miként fognak minket újraválasztani, ha már megtettük, amit kell.” Itt akár abba is hagyhatnánk a közöttünk meglévő vita kérdéseinek taglalását, de valójában a vita csak itt kezdődik.

KINEK AZ IDEJE?

Szakolczai György elméleti tudás és hatalmas élettapasztalat alapján figyelmeztet arra, amire már *Kornai János*³ is felhívta a figyelmünket, hogy az általunk szorgalmazott változások két-félék. Vannak olyanok, amelyek szerint az államháztartás megroppant egyensúlyát egyszeri intézkedésekkel, a kormány és a kormánytöbbség döntéseivel kell helyreállítani (adóemelések, zárolások, parametrikus kiadásmérséklés) és vannak, amelyek a közönség magatartásának tartós megváltoztatását igénylik. Már a kiigazító intézkedésekhez is szükséges a közönség legalább csendes támogatása, de a magatartás megváltoztatását célzó reformokhoz meggyőzés és meggyőződés, egyszóval széles körű társadalmi támogatás is szükséges. Szó nincs arról, hogy e megkülönböztetés jogosságát és a megkülönböztetés alapját képező társadalmi támogatottság szükségességét elutasítsanak. Amire könyvünkben rá akartunk mutatni a 18 hónapba besűrűsíthető változtatás-forgatókönyv és intézkedések leírásával éppen az, hogy legyen végre világos a közönség, a választók, a társadalom csoportjai előtt, hogyan illeszkednek egymáshoz az egyes lépések. Miért érdemes és szükséges ezeket lehetőleg összehangoltan és egymásra építve, egyeseket egyszerre megindítani és ezzel segíteni azt, hogy a rossz beidegződést (path dependancy) felválthassa az új rendszerek kedvező hatása. Azt nem gondoljuk, hogy a 18 hónap arra is elegendő, hogy a változtatások eredménye is megmutatkozzon. Azt hisszük azonban, hogy tudatos előkészítés, világos volnervezetés mellett a 2008-as költségvetés megszavazásával (azaz 2007 decemberében) éppen a választásokat követő kormányalakítás 18-ik hónapjában lezárul a jelentős változtatások ideje, hogy átadja a helyét a finomhangolásnak, illetve a választásokra való felkészülésnek.

Könyvünk megjelenésekor, 2006 áprilisában mi még „csak” 8 százalékra tettük az államháztartás hiányát (a nyugdíjreformhatással együtt)

és nem gondoltuk, hogy az adósságállomány 70 százalék fölé kerül. Könyvünkéből kiderül, hogy nem akartunk és ma sem akarunk „számháborúzni”, vagyis azzal időt vesztegetni, hogy megállapítsuk pontosan mekkora a hiány, az adósság. Fontosabbnak tekintettük, hogy a kormány azonnal hozzálásson a hiány mérsékléséhez, az adóssághegy növekedésének a megállításához. Úgy véltük, hogy a teendőket – a megvalósítás, az előkészítés és a meggyőzés időigénye miatt – háromfelé kell csoportosítanunk. Az azonnali, majd a középtávú kiigazító lépésekkel a hiány növekedését meg lehet állítani, de ahhoz, hogy egészséges egyensúly felé haladjanak az események, az államháztartás szinte minden területén szükség van a megszüntetett, normálisnak tekintett magatartások megváltoztatására. A kiigazítás, megszorítás mellett reformok is kellenek. E három csoportba sorolható teendőket azért is lehet és kell 18 hónap alatt kidolgozni és bevezetni, mert ez részben tanulási folyamat. Az egymás után és egymás hatásaira építő javaslatok egyre gyorsabb ütemben állhatnak össze intézkedésekké, törvényekké. Egyre jobban világossá válik az egyes intézkedésekből, hogyan lehet az egyensúlyt tartóssá, a gazdasági növekedést fenntarthatóvá és kellően robusztussá tenni, hogyan lehet a változásokkal azonosulni.

A lakosság is nagyjából ennyi ideig képes elfogadni és magáévá tenni a változtatások keresztülvitelét, képes alkalmazkodni a bevezetett reformokhoz, túrni azok gyermekbetegségeit. Ezek a következtetéseink a magyar reformtapasztalatokra épülnek, az ebben való folyamatosságot mi is adottságnak, ha tetszik, kellő alapnak tekintjük. Abból indultunk ki, hogy a változtatások elindításával késlekedő, azokat meg sem hirdető kormány mindnyájunk idejét lopja. Nemcsak arról van szó, hogy mai viszonylagos jólétünk ára gyermekeinkre, unokáinkra hagyott hatalmas adósság, hanem a fejlett országokhoz történő felzárkózás egyre hosszabb időszükséglete is. A felzárkózás ide-

jét is gyermekeinktől és unokáinktól lopjuk el, amikor csöpögtetve adagoljuk a szükséges intézkedéseket.

Ha leltárt készítünk, nem lehetünk javaslataink megvalósulási ütemével és mélységével elégedettek. Nem látszik még, hogy sikerült akár csak az államháztartás egyensúlyának helyreállítása alapjait tartóssá tenni. Alig beszélhetünk arról, hogy a megtakarítások ösztönzöttsége vált volna a nyugdíj, az egészségügy, az oktatás finanszírozásának az alapjává. Ezek hiányában pedig nincs remény arra, hogy a jövedelmek meglódult állami újraelosztása is csillapítható lenne, ami helyet hagy a felzárkózáshoz szükséges beruházások forrásai keletkezésének.

Az 1. táblázatban összevetettük eredeti javaslatainkat és azok megvalósulását. Két fő baj van: a műtét folyamatossá, az irány változóvá vált. A kormány nagy szavak köntösébe burkolt, józan paraszti ésszel is belátható intézkedéseket (például: az importált gáz árának érvényesítése nem lehet reform), ugyanakkor fontos lépéseket – mint a korengedményes nyugdíjazás radikális visszaszorítása – szándékosan bagatellizált. Azzal, hogy a kormányzó pártok a szükséges változás hatása alól továbbra is mentesíteni szeretnék a választói bázis többségét (például a nyugdíjasokat), a közteherviselés elkerülhetetlen reformjának lépései és e lépéseknek az igazságérzetre gyakorolt hatásai elenyésznek. Még a reformpárti közvélemény szemében is zűrzavarosnak, kiszámíthatatlannak tűnnek az egyébként ésszerű lépések is (például a vizitdíj).

A könyv megjelenése óta eltelt idő bizonyította, hogy gondolatmenetünk részben téves feltételezésre épült. Mi azt gondoltuk, hogy a piacok türelme véges, igen hamar lejár. Jóllehet a kormány első intézkedései a választás második fordulója (április 23.) után csak jó két hónappal születtek meg, a forint mégsem omlott össze. A régi-új miniszterelnök hazardírozó stratégiája bejött. Úgy tűnik, a piacok engedé-

kenyebbek, mint az az elméleti megfontolások alapján várható volt. A piacok türelmesek, mert látják, merre tart a kormány hajója. A haladás sebessége nem aggasztja őket különösebben, mert a magasan tartott kamatszint kényelmes profitlehetőséget biztosít számukra.

De ettől még nem gondoljuk, hogy az áprilisban megfogalmazott javaslataink, és legfőképpen a 18 hónapra szabott határidő elhibázott lett volna. Továbbra is úgy véljük, a stabilizáció és a reform végrehajtása nem húzható tetszés szerint. Előbb-utóbb el fog szakadni a rétes tészta. Ha nem a pénzpiacok türelme, akkor a kormánypárti képviselők támogató szavazatai fognak erodálódni. Ha még az is kitart, akkor pedig a közvélemény elfáradása, a politikai közhangulat romlása fog idő előtt véget vetni a stabilizációs erőfeszítéseknek, a reformnak. Ha pedig valami nincs befejezve, akkor hozzá kell kezdeni újra és újra. Ez vagy politikai lesüllyedéshez (weimarizálódás) vagy gazdasági lesüllyedéshez (lásd Jugoszlávia) vezet. Márpedig az emberek nem örökös reformokat, politikai bábjátékot, hanem nyugodt és kiszámítható életet, tervezhető felemelkedést akarnak.

SZEMÜNK FÉNYE: AZ ADÓFIZETŐK PÉNYE?

A könyvünkben bemutatott javaslatok jó része azt célozza, hogy az állam az adófizetőktől minél kisebb arányban központosított jövedelmekből finanszírozza a közösségi szolgáltatások pénzsükségletét. A mainál jóval alacsonyabb újraelosztás és a maihoz képest csökkenő jövedelemcentralizáció más viszonyt alakít ki az adófizetői pénz felhasználása és az ezekről hozott politikai döntések között. Az újraelosztás terjedelmérséklésének kettős következménye lehet. Egyrészt a szolgáltatások minőségét és azt, hogy végre mindnyájan hozzáférjünk, értéknek tekinthetjük, másrészt természetesen fogadjuk el, hogy a teherviselő-

JAVASLATAINK ÉS MEGVALÓSULÁSUK		
Javaslatok	Megvalósulás	Miért történt?
Azonnali javaslatok		
Euróbevezetés 2010-es dátumának megerősítése	Nem	A kormány a céldátumot nem tekinti prioritásnak.
2006-os költségvetés kiigazítása (központi költségvetés + tb-kasszák)	Igen	
Költségvetési Tanács létrehozása	Nem	Pár hónapig működött a Konvergencia Tanács.
Közép- és hosszú távú javaslatok		
Áttérés a szektorsemleges ADÓZÁSRA	Nem	
ÖNKORMÁNYZATI reform (kistérségek szerepének növelése)	A kormány megpróbálta	Az ellenzék nélkül nincs kétharmados többség.
Iparüzési adó kiváltása	Nem	Az EU-tiltás nem egyértelmű.
Ingtalanadó bevezetése	Nem	Halasztás 2009-ig?
PPP-finanszírozás átalakítása	Igen	Elvi vita nem volt, de megtörtént.
TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS reformja		
Bérek, keresetek és nyugdíjak felbruttósítása	Nem	A kormány nem tekinti prioritásnak.
EGÉSZSÉGÜGY		
Egyéni számlavezetés	Igen	Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) a folyamat élére állt.
Bérlet	Nem	Feltételezte volna a 13. havi nyugdíj átalakítását.
Rokkantági terhek rendezése	Igen	Az Egészségbiztosítási Alap tehermentesítése megtörtént.
OEP-költségvetés kiszámíthatóságának garantálása	Nem	Nem került az ügy napirendre.
Tajkártyarendszer szigorítása	Igen	Az OEP a folyamat élére állt.
Szolgáltatási csomag pontosabb definiálása	Igen	
Magánorvosi számlák befogadása az OEP által	Nem	Nem került napirendre.
Több-biztosítós rendszer bevezetéséhez szükséges jogszabályok megalkotása 2006-ban	Elkezdődött, de késéssel	A felügyelet létrehozásáról az országgyűlés döntött.
Gyógyszertámogatás és -forgalmazás újraszabályozása	Igen	A törvényt az országgyűlés elfogadta.
Egészségügyi szolgáltató intézmények minőségi rangsorolása	Nem	Nem került napirendre.
Kórházak auditálása	Igen	A törvényt az országgyűlés elfogadta.
Roma egészségügyi program	Nem	Nem került napirendre.
NYUGDÍJ		
Egyéni számlavezetés	Igen	Az I. pillér átalakítása későbbre halasztva.
Korhatár emelése	Igen, de nem eléggé	
Korkedvezményes nyugdíjazás szigorítása	Igen, de nem eléggé	
Minden szolgálati idő beszámítása	Igen	A korkedvezményes nyugdíjba vonulás átalakítása kapcsán.
Rokkantság problémájának kezelése	Nem	Csak költségvetés-technikai átrendezés történt.
PRIVATIZÁCIÓ lezárása	Nem	Nem került napirendre.
OKTATÁSFINANSZÍROZÁS átrendezése	Részben	Egyetemi tandíj ügyében döntés született, de a közoktatás megerősítéséről nem.

képességünk arányában kell a szolgáltatások pénzügyi forrásait megteremtenünk. Nőhet az adótudatosság, az értékelvűség és az államháztartás átláthatósága. Ettől ma még messze vagyunk.

A lakosságot ma a legkevésbé sem izgatja az államháztartás átláthatósága. Ez is éppen eléggé nagy baj. Nemcsak azért, mert éppen az átláthatóságot mérséklő költségvetési trükkök (például az autópályák építésére már kifizetett összegek utólag public private partnershipnek történő beállítása) nyomán a kormány saját magát csapta be, amikor a valósnál kisebbnek mutatta a deficitet, de az ilyen trükközés – pláne ha kiderül – rettenetesen sokat árt hazánk államháztartási állapotának nemzetközi megítélése tekintetében is. Árt a hitelességnek. Jellemző a helyzetünkre, hogy Magyarországra nem is terjed ki az Open Budget Initiative elnevezésű nemzetközi kutatási projekt, amely 59 ország költségvetését vizsgálja a transzparencia szempontjából. A 2006. évi listán egyébként Franciaország kapta meg az első helyet, de előkelő helyezést ért el Szlovénia, Lengyelország és Csehország is. A „futottak még” kategóriában találunk még 10 további posztoszocialista országot – például Oroszországot és Vietnámot is. Egyszóval, szégyen,

hogy Magyarország nem működik közre egy ilyen fontos, presztízsértékű kutatásban, amelyet legutóbb a londoni Economist is átvett (2006. október 28.).

A recenzió szerzője kétségbe vonta a maastrichti kritériumok közgazdasági megalapozottságát, még inkább azok alkalmazhatóságát olyan felzárkózási periódusban lévő országokra, mint amilyen hazánk. Ezzel a véleményével nem áll egyedül, sok más kítűnő magyar gazdaságpolitikus ugyanezt mondja. Abban nincs vitánk, hogy a több mint egy évtizede megállapodásban kialakított kritériumok inkább önkényesek, mint tudományosan bizonyítottak. Ráadásul egymáshoz való viszonyukban sincs semmilyen bizonyított, tudományos következetesség, konzisztencia. Különösen nehézkes az inflációs kritérium alkalmazása a reálkonvergenciát megteremteni akaró, de a Balassa–Samuelson-hatás miatt valóban tehetetlen átalakuló országokban. Mégis meg kell jegyeznünk, hogy az inflációs kritérium alkalmazásán kívül a többi kritérium már eddig is betarthatónak bizonyult, mind a nagy EU-államokban, mind a most csatlakozó kisebbekben. Mi több, ahol ezeket a kritériumokat teljesítik, ott a növekedés üteme is jóval gyorsabb, mint hazánkban (lásd 2. táblázat).

2. táblázat

A GDP NÖVEKEDÉSE ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI HIÁNY ARÁNYA NÉHÁNY ORSZÁGBAN

	GDP-növekedés				Költségvetési hiány a GDP arányában				Költségvetési kiadás a GDP arányában				Elsődleges hiány a GDP arányában			
	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006
Bulgária	5,4	5,6	5,5	6,0	-0,5	1,9	3,1	3,3	n.a.	38,0	38,7	37,3	3,6	3,7	4,8	4,7
Észtország	10,8	8,1	10,5	10,9	-0,2	2,3	2,3	2,5	36,5	34,2	33,2	32,3	-0,3	2,5	2,5	2,7
Magyarország	5,2	4,9	4,2	4,0	-3,0	-5,3	-6,5	-10,1	46,5	48,8	49,9	51,7	2,6	-1,1	-2,6	-6,1
Lettország	6,9	8,6	10,2	11,0	-2,8	-0,9	0,1	-1,0	37,3	35,8	36,0	39,5	-1,8	-0,2	0,7	-0,4
Litvánia	4,1	7,3	7,6	7,8	-3,2	-1,5	-0,5	-1,0	39,1	33,3	33,6	34,0	-0,8	-0,5	0,3	-0,2
Románia	2,1	8,4	4,1	7,2	-4,6	-1,3	-0,4	-1,4	40,6	38,3	38,2	38,8	-0,7	0	0,5	-0,4
Szerbia-																
Montenegró	5,0	7,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Forrás: Eurostat

Akárhogy is kerülgetjük a forró kását, ki kell mondanunk, nemcsak a pénzügyi stabilitást, de a gyors gazdasági növekedést is veszélyezteti a fegyelmezetlen és átláthatatlan költségvetési politika. Ebből a szempontból nincs különbség a maastrichti kritériumokat maguknak kitaláló fejlettebb országok pénzügyi kockázatai és a felzárkózó országok pénzügyi kockázatai között. A globális piacoknak ez a legfőbb üzenete. Eddig sokan hitték, mondták és tanították, hogy a nemzethatárokon belül minden kormány azt tehet polgárai pénzével, amit jónak lát. Ez a „régeli lemez” vált semmivé a globális pénzpiacok korában. A jó pénz kiszorítja a rosszat, az adófizetők pénzét nem becsülnő kormányok pénzügyi válságba sodródnak, bárminél is indokolják a költségek. A fegyelmezett és az adófizetőkkel szemben felelősséget mutató kormányok pénzügypolitikája „egysíki” ugyan, sokszor tudománytalan, de nemzetközileg csak ez az egy elfogadott. A nemzetközi klub szabályai pedig csak a fegyelmezettséget díjazták.

Könyvünk angol nyelvű kiadásához⁴ készített előszavában *Josef C. Brada*, a neves gazdaságrendszer-kutató és Kelet-Európa jó ismerője írja: „Ha lenne az országoknak személyiségük, akkor Magyarország lenne az a tékozló rokon, akinek gazdasági tudományos fokozattal és bőséges Wall Street-munkatapasztalattal a háta mögött – ellentmondva saját jellemének – képesnek kellene lennie, hogy saját pénzügyeit nehézségek nélkül menedzselje.” Azt gondoljuk, hogy a hazánkat megértően szemlélők is pontosan tudják, hogy a szegényekkel való szolidaritásra hivatkozó kormányzati pénzszozás, a pazarló jóléti rendszerek fenntartása mögött valójában a politikai osztály önmagával szemben túlságosan is megértő dzsentrivonásai vannak. Azé a dzsentrié, akiről *Mikszáth Kálmán* annyit írt, aki inkább egyik váltóhamisításból a másikba, egyik gazdag hozományjal kecsgetető házassági ajánlattól a másikig szédeleg, ahelyett, hogy intelligenciá-

jával, érzékével és képességével helytállna magáért és gyerekeiért. Meglehet, könyvünk mondanivalójához csak mellékletként csatolt számítások elképzelhetetlenül és végrehajthatatlanul nagy változást, irtózatossággal tartalmaznak. De ha egyszer lenne az államháztartásnak nemcsak folyó, hanem a vagyonváltozást is nyomon követni tudó számvitele is, akkor az is világossá válna, hogy legalább akkora vagyoni értéket veszítünk el, pazarolunk el, mint amekkora adósságmérséklés végrehajtását próbáltuk szemléltető számításainkkal a javaslat részévé tenni. Ha ezen az adósságmérséklésen átesnénk, akkor nem lenne szükség évről évre számviteli trükkökkel bekötni a hitelezők, a befektetők és legelsősorban is a magunk szemét. Hiszen végső soron a kormány saját szeme előtt takarta el „megbocsátóan” az egyedül rá váró munkák halmazát, amikor az autópálya-építési kiadásokat PPP-sítette, a nyugdíjreform miatti hiánytöbbletet, megtakarítási többletnek tüntette fel.

Nem a külföldi befektetők, elemzők követelményeinek akartunk megfelelni, amikor egy sor területen javasoltunk alapvető, takarékosra és felelősségre készítő, ösztönző új megoldásokat és reformokat, ezek eredményeképpen pedig az adóssághegy apasztását. Könyvünk megírásakor az az indulat vezetett, mint a stabilizációs műtét javaslatát 1989-ben megfogalmazó Kornai Jánost, akit akkor éppen e javaslata miatt mi magunk is bíraltunk. Pedig neki volt igaza. Indulatmentes, hideg fejjel elkészített terv és annak végrehajtása nélkül hazánk már régen csak Noszty Feri váltóhamisítóit juttatná a befektetők eszébe, nem azt a terepet, ahol érdemes befektetésekkel kísérletezni. Lehet, hogy a melléklet számításai hibásak, és ezért sokat kell még tanulnunk. Egyet biztosan nem szeretnénk: kerülni saját gyerekeink és unokáink tekintetét, miért hagytuk, hogy így legyen. Ebben segít részt vevő bírálatával recenzensünk is: Szakolczai György.

JEGYZETEK

¹ Szakolczai György: Az írástudók felelőssége, *Népszabadság*, 2006. július 26.

³ Kornai János: Egyensúly, növekedés és reform, *Népszabadság*, 2006. június 28. és 29.

² Ezt a kérdést részletesen tárgyaltuk néhány évvel ezelőtti írásunkban. Antal László – Csillag István – Mihályi Péter: Magyarázzuk a globalizációt, *Népszabadság*, 2000. augusztus 12.

⁴ István Csillag – Péter Mihályi: „Last Chance” An Eighteen–Month Program for Stabilization and Reform in Hungary, *Eastern European Economics*, Vol. 44,6 2006. November–December, Foreword

Tisztelt Szerző!

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

A Pénzügyi Szemlében megjelenő cikkek, tanulmányok terjedelme legfeljebb 60 000 leütés lehet (szóközzel), alsó határt nem szabunk meg.

A szöveget megfelelő tagolással (címek, alcímek szerepeltetésével) kérjük.

Nélkülözhetetlen a felhasznált irodalom, a hivatkozások gondos összeállítása, amely tartalmazza

- a szerző(k) nevét (külföldieknél a vezetéknev után, vesszővel elválasztva, a keresztnévnek csak a kezdőbetűjét),
- a megjelenés évszámát,
- a hivatkozott mű, publikáció teljes címét,
- (szak)könyvként vagy más kiadványként, illetve azok részeként való megjelenés esetén a kiadó megnevezését, a kiadás helyét,
- (szak)folyóiratban közreadott műnél értelemszerűen a folyóirat megnevezését, a megjelenés hónapját (vagy éven belül a sorszámát, amelyiket a folyóirat használja),
- minden esetben azt, hogy hányadik oldalra (oldalakra) történik a hivatkozás.

Mind a táblázatokat, mind pedig az ábrákat szíveskedjen címmel ellátni és folyamatosan számozni (a hivatkozást a szövegen belül is megjelölni), valamint feltüntetni a mennyiségi értékek mértékegységét. Az ábrák, diagramok adatsorait Excel-programban mellékelje. Az adatok forrását és a táblázatokra, ábrákra vonatkozó megjegyzéseket közvetlenül a táblázatok, ábrák alatt kérjük elhelyezni.

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

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

Szakolczai György

Tanuljunk tovább egymástól

Nagyon köszönöm, hogy *Csillag István* és *Mihályi Péter* ilyen gyorsan és ennyire megtisztelő hangnemben válaszolt könyvükről írt recenziómra, és köszönöm azt is, hogy a *Pénzügyi Szemle* azonnal közli válaszukat és viszontválaszomat. Ez a gyorsaság nagyon ritka a magyar szakajtóban, de nagyon hasznos, mert a vita gyors előrevitele a leghelyesebb, különösképpen ennyire aktuális témában.

Bevezetésként még annyit, hogy már a recenzióban mélységesen egyetértettem a szerzőknek azzal az első alapelvvel, hogy az ország ma a következő generációk súlyos kárára gazdálkodik, a jövőt éli fel és ez nem folytatható tovább, de ugyanakkor megalapozatlannak, sőt preconcepciónak tartottam azt a második alapelvet, hogy bajaink oka az államháztartás túlságosan nagy terjedelme, és a megoldás az újraelosztás csökkentése, a jóléti állam radikális visszaszorítása. Ez az alapvető egyetértés és ez az alapvető egyet nem értés továbbra is fennáll, de a vita előmozdította az egyetértések és egyet nem értések körének tisztázását. Ezért az látszik a légcélszerűbbnek, hogy ebben a viszontválaszban részletesen áttekintem, miben értünk egyet és miben nem. Többre e keretek között nehezen lehetne vállalkozni, ha viszont a vita erre az áttekintésre vezet, ez már nagy eredmény.

■ *A szerzők és a recenzens álláspontja számos kérdést illetően gyakorlatilag azonos. Tekintsük*

át tehát először azokat a pontokat, ahol a vita és a tanulási folyamat eredményeként nyilvánvalóvá vált az egyetértés.

① A válasz szerint „Megtakarításra kell ösztönözni, kényszeríteni az egyéneket.” (162. oldal) A recenzens a kényszerítéssel nem ért ugyan egyet, de az ösztönzéssel a legteljesebb mértékben. Mi több, nemrég megjelent cikkében (Szakolczai, 2006) úgy érvel, hogy az ikerdeficit közismert fogalmát a hármas ikerdeficitre kell kiegészíteni, ahol a harmadik iker a háztartások megtakarításának elégtelensége. A szerzők, noha ezzel nem foglalkoznak, feltehetőleg egyetértenek azzal is, hogy a folyó fizetési mérleg állandósult hiánya is súlyos és önálló probléma, és ekkor e tekintetben teljes a nézetazonosság.

② A válasz szerint „amikor egy kormány [...] gazdaságpolitikai változásokra kényszerül..., legfőbb célja a »rossz folyamatosság« megtörése.” (163. oldal) A recenzens ezzel is teljes mértékben egyetért, és amikor a folyamatfüggőséget (path dependence) hangsúlyozza, ezt úgy érti, hogy meg kell ugyan őriznünk hagyományainkat, ahol ez lehetséges, de radikálisan módosítanunk kell magatartásunknak azokat az elemeit, amelyek bizonyíthatóan rosszak – például az „adósságainkat unokáinkra hagyjuk” felfogást.

③ A válasz szerint „...sikeresek(nek kell lennünk – Sz. Gy. beszúrása) egy privilegizált ki-

sebség, a hazai és külföldi tőkebefektetők megnyeréséért folytatott versenyben.” (ugyanott) Ez ismét tökéletesen igaz és legfeljebb annyi kiegészítésre szorul, hogy nem feltételek minden körülmények közötti elfogadására, hanem arra kell törekednünk, hogy a befektetők törekvéseit összhangba hozzuk az ország jövőjére vonatkozó elképzeléseinkkel.

4 A szerzők elítélik a „fontolva haladókat”, „Pató Pál uraknak” nevezve őket, „akik az »ej, ráérünk arra még« ősi jelszavát követik” (163. oldal). Másutt azt írják, hogy „a változtatások elindításával késlekedő, azokat meg sem hirdető kormány valamennyiünk idejét lopja.” (164. oldal) és „a stabilizáció és a reform végrehajtása nem húzható tetszés szerint.” (165. oldal). Ismét teljes az egyetértés. A recenzens másutt ismételten leírta és itt is megismétli, hogy a költségvetés és a folyó fizetési mérleg ekkora hiányával nem lehet tartósan együtt élni, azonnal kell cselekedni.

5 A szerzők a recenzens legnagyobb örömeire leírják, hogy „Már a kiigazító intézkedésekhez is szükséges a közönség legalább csendes támogatása, de a magatartás megváltoztatását célzó reformokhoz meggyőzés és meggyőződés, egy szóval széles körű társadalmi támogatás is szükséges. Szó sincs arról, hogy (ennek) [...] szükségességét elutasítanánk” (164. oldal). Ezzel ismét nem lehet eléggé egyetérteni, és ez a követendő stratégiára vonatkozó messzemenő következtetésekre vezet.

6 Ezt követően a válasz részletesen foglalkozik azzal, mennyire fontos „az államháztartás átláthatósága” (167. oldal), továbbá, hogy „az átláthatóságot mérséklő költségvetési trükkök [...] nyomán a kormány saját magát csapja be” (ugyanott), végül: „...szégyen, hogy Magyarország nem működik közre egy olyan fontos, presztízs értékű kutatásban”, mint „az Open Budget Initiative elnevezésű nemzetközi kutatási projekt” (ugyanott). A recenzens töredelmesen bevallja, hogy, noha képzett közgazdász, a közzétett anyagok alapján képtelen a

költségvetés megfelelő áttekintésére és ezért ezeket a megállapításokat lelkesedéssel üdvözli.

7 Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy szükség van arra: legyen „az államháztartásnak nemcsak folyó, hanem a vagyonszármazást is nyomon követni tudó számvevő”, mert ekkor „világossá válna, hogy legalább akkora vagyoni értéket veszítünk el, pazarolunk el, mint amekkora adósságmérséklés végrehajtását próbáltuk szemléltető számításainkkal a javaslat részévé tenni.” (168. oldal) Ez a megállapítás döntő fontosságú, mert azok a magyar kormányok – nemcsak a jelenlegi, hanem a korábbiak is –, amelyek – a nemzetközi ajánlásokkal ellentétes módon eljárva – költségvetési bevételeként kezelik a privatizációs bevételeket, nem mutatva ki az ezzel járó vagyonszökkenést, önmagukat és a nemzetet csapják be.

8 A maastrichti kritériumokat illetően a válasz megállapítja, hogy ezek „inkább önkényesek, mint tudományosan bizonyítottak”, az ezen alapuló pénzügypolitika pedig „sokszor tudománytalan, de nemzetközileg csak ez az [...] elfogadott.” (168. oldal) Ez a szemlélet a lehető leghelyesebb. Amíg ezek a játékszabályok az érvényesek, követnünk kell azokat. Ebből a kijelentésből azonban az is következik, hogy támogatnunk kell azokat a törekvéseket, amelyek szakmai konszenzust próbálnak kialakítani az új EU-tagországok speciális helyzetének figyelembevétele tekintetében, különös tekintettel arra, hogy ezeket a szabályokat az EU-15, sőt akár elsősorban az EU-6 helyzetének megfelelően alakították ki.

9 Noha ezzel a válasz nem foglalkozik, szorosan idekapcsolódik a konvergenciaprogram kérdése, hiszen ennek központjában a maastrichti kritériumokhoz való közelítés áll. A recenzens szükségesnek tartja annak félreérthetetlen leírását, hogy – a konvergenciaprogrammal kapcsolatos fenntartásai ellenére – ragaszkodnunk kell az ebben foglalt előirányzatokhoz mindaddig, amíg tapasztalatok és számítások nem mutatják ki az előirányzatok módosításá-

nak szükségességét. Jelenleg nincsenek ilyen tapasztalatok és számítási eredmények, és azt kell remélnünk, hogy nem is lesznek. Remélem, hogy ezzel az érveléssel a szerzők egyetértenek.

10 Végül: a válasz az utolsó bekezdésében *Kornai Jánost* idézi, aki szerint „Indulatmentes, hideg fejjel elkészített terv és annak végrehajtása nélkül” (168. oldal) nem oldhatjuk meg problémáinkat. Ezzel ismét nem lehet eléggé egyetérteni, noha itt már vélhetőleg kezdődnek a nézetkülönbségek, mert a recenzens, aki mindig is a szerzők nagy érdemének tekintette, hogy összefüggő és teljességre törekvő elgondolást terjesztettek elő, feltehetőleg többet kíván meg egy ilyen „hideg fejjel elkészített terv”-től, mint a szerzők.

A számos kérdésre kiterjedő egyetértés ellenére *fennmaradtak a nézeteltérések, sőt ezek mélységesek*. A legfontosabbak a következők.

■ Az első a 18 hónap és ennek indokoltsága. Az a kérdés, hogy mi indokolja a sietségnek ezt a mértékét. Azzal ugyanis, hogy azonnal kell cselekedni, a recenzens feltétlenül egyetért, de semmiképpen sem ért egyet a 18 hónappal. Ez a nézet a következőkkel támasztható alá.

1 A 18 hónapot nem indokolják nemzetközi közgazdasági megfontolások. Maga a válasz a következőket írja: „Úgy tűnik, a piacok engedékenyebbek, mint az elméleti megfontolások alapján várható volt. A piacok türelmesek, mert látják, merre tart a kormány hajója. A haladás sebessége nem aggasztja őket különösebben, mert a magasan tartott kamatszint kényelmes profitlehetőséget biztosít számukra.” (165. oldal) Hozzátehetjük, hogy a nemzetközi és nemzetek feletti szervek is türelmesek. Ezt ékesen bizonyítja, hogy egyes esetekben a GDP 100 százalékát elérő, sőt meghaladó adósságállományt is tudomásul vettek, ha látták a határozott törekvést és reális esélyt ennek csökkentésére. A 18 hónapot tehát nem indokolják nemzetközi megfontolások.

2 A 18 hónapot – egyedül vagy elsősorban – belpolitikai megfontolások indokolják. Erről a

válasz a következőket írja: „tudatos előkészítés, világos vonalvezetés mellett a 2008-as költségvetés megszavazásával (azaz 2007 decemberében), éppen a választásokat követő kormányalakítás 18-ik hónapjában lezárul a jelentős változtatások ideje, hogy átadja a helyét a finomhangolásnak, illetve a *választásokra való felkészülésnek*.” (164. oldal, kiemelés tőlem, Sz. Gy.) Az tehát a szerzők koncepciója, hogy 18 hónapon keresztül kell hajszolni a reformokat, abban a reményben, hogy utána megnyugszik a közvélemény és az ország – látva a reformok indokoltságát és sikerét – a következő szavazáskor újválasztja a kormányt. A gazdaságpolitika belpolitikai, választási megfontolásoknak való ilyen mértékű alárendelése azonban a recenzor szerint eleve megengedhetetlen.

3 A gazdaságpolitikának a belpolitikai és a választási megfontolások alárendelésére már az eddigiekben is sor került, ez idézte elő a jelenlegi válságot és ezért kell szakítani ezzel a gyakorlattal. Erről *Békesi* (2006) a következőket nyilatkozta: „Szakmailag abszolút nyilvánvaló volt, hogy amit a kormány tesz, végletesen hibás, Magyarországon a tartósan túlelosztásra épülő gazdaságpolitika pénzügyi csődhez vezet. De közben a szakemberek túlnyomó többsége mégsem akarta Gyurcsány és az MSZP politikai esélyeit rontani azzal, hogy azonnali lépéseket sürget, noha az lett volna racionális.” Ugyanezt még határozottabban fogalmazta meg az interjú készítője, *Rádai Eszter*. *Kornai* (2006) árnyaltabban fogalmaz és a következőket írja: „A megkerülhetetlen nagy kérdés [...] mi volt fontosabb *az ország érdeke* (kiemelés az eredetiben, Sz. Gy.) szempontjából: az, hogy a korábban kormányzó politikai erők a kormányrúd mellett maradhassanak, és azt ne adják át a felelőtlen politikát hirdető ellenzéknek, vagy az, hogy a gazdaság minél előbb jöjjön rendbe, és hogy teljesebb, őszintébb tájékoztatást kapjanak az ország polgárai a nehézségekről. Lehetett volna-e szerencsésebb kompromisszumot találni a három – egymásnak az

adott pillanatban ellentmondó – törekvés, a politikai győzelem kivívása, a gazdaság rendbetétele és az őszinte tájékoztatás követelménye között?”. Az idézetek alapján kétségtelen tehát, hogy a jelenlegi helyzet a belpolitikai, a választási megfontolások elsődlegességének a következménye. A recenzens itt egyrészt arra kíván rámutatni, hogy a választások előtt vitathatatlanul populizmusok versenye folyt, mindkét fél „felelőtlen politikát” hirdetett. Másrészt az az álláspontja, hogy – az azonnali és határozott cselekvés nyilvánvaló kényszere ellenére – „az ország érdeke” az elsődleges és az országot nem szabad választási megfontolások miatt belevinni a 18 hónap kényszerzubonyába.

4 A reformok 18 hónap alatti megvalósítása nem látszik lehetségesnek. Ezt mutatja a választás terjedelmes táblázata. Számos javaslat napirendre sem került, más javaslatok késnek, mások csak részben valósíthatók meg, mások megvalósíthatatlanok.

5 Azt, hogy a reformok nem látszanak 18 hónap alatt megvalósíthatónak, a könyv függelékében közölt számítások, illetve ezek eredményeinek irrealitása is alátámasztja. Az erre vonatkozóan a recenzióban írt megjegyzésekre válaszolva a szerzők azt írják: „Meglehet, könyvünk mondanivalójához csak mellékletként csatolt számítások elképzelhetetlenül és végrehajthatatlanul nagy változást, irtózatosságot adósságsökkenést tartalmaznak.” (168. oldal) Ha a számítási eredmények szerint a változások „elképzelhetetlenül és végrehajthatatlanul” nagyok, akkor nagy a valószínűsége, hogy a valóságban is azok.

6 A reformoktól, még ha meg is valósulnának 18 hónap alatt, nem várható a gazdasági növekedés érdemleges mértékű meggyorsulása. A nemzetközi tapasztalatok és a korszerű közgazdaságtudomány ezeken alapuló tanításai egyértelműen azt mondják, hogy a stabilizációt, még ha ez sikeres is, nem követi szükségképpen a növekedés. Nem is kell különösebb közgazdasági műveltség vagy érvelés ahhoz,

hogy ezt belássuk. Ugyan miért nőne meg ugárásszerűen vagy akár érezhető mértékben a gazdasági növekedés attól, hogy például a társadalom legelesettebb 15 százalékát kizárjuk az egészségügyi ellátásból és bevezetjük a többbiztosítós egészségügyi rendszert?

7 A reformok a 18 hónap erőltetése esetén még stabilizációra és nemzetközi gazdasági megítélésünk javulására sem vezetnek. A stabilitás döntő eleme a politikai stabilitás. Ismét nem kell különösebb közgazdasági műveltség annak megítéléséhez, hogy azok a társadalmi és politikai ellentétek, amelyeket nagyrészt a 18 hónap erőltetése tett még élesebbé, nagyobb mértékben rontják nemzetközi megítélésünket, mint amilyen mértékben a költségvetés hiányának egy vagy két százalékpontos csökkentése javítja.

8 A 18 hónap erőltetése weimarizálódásra, politikai katasztrófához vezethet. A válasz joggal veti fel a politikai lesüllyedés (weimarizálódás) vagy gazdasági lesüllyedés (lásd Jugoszlávia) veszélyét, és joggal írja, hogy „Előbb-utóbb el fog szakadni a rétes tésztaja. Ha nem a pénzpiacok türelme, akkor a kormánypárti képviselők támogató szavazatai fognak erodálódni. Ha még az is kitart, akkor pedig a közvélemény elfáradása, a politikai közhangulat romlása fog idő előtt véget vetni a stabilizációs erőfeszítéseknek, a reformnak.” (165. oldal) A szerzők szerint ezek az érvek a 18 hónap erőltetését, a recenzens szerint viszont a 18 hónap erőltetésével való felhagyást támasztják alá. Az, hogy a 18 hónap erőltetése hova vezet, már látjuk. Azt viszont, hogy a reformok megfontolt, következetes, a közvélemény és a civil szervezetek támogatásával végrehajtott megvalósításának ilyen következményei lennének, semmi sem támasztja alá.

9 A 18 hónap erőltetése politika identitásválságra vezet. Ezt az identitásválságot mi sem illusztrálja jobban, mint *Tamás Gáspár Miklós* (2007) cikke és az ebben „a magyarhoni liberálisoknak a rendőrcsizma iránti újdonszerű lelke-

sedéséről”, illetve „a munkanélküli-segéllyel nem törődő, a szakszervezetekkel ellenséges, az alanyi jogú betegségbiztosítás eltörlését támogató szocialista párt”-ról írottak. A recenzens semmiképpen sem érvel úgy, hogy az identitásválság teljes egészében a 18 hónap következménye, de aligha vitatható, hogy a 18 hónapnak nagy szerepe van az identitásválság mélyülésében.

10 Végül ez az elképzelés és program politikai értelemben kontraproduktív. Számos szocialista politikus kezdi felismerni, hogy a 18 hónap erőltetése nagy valószínűséggel nem az ezt követő választás sikerére, hanem soha nem látott mértékű bukásra fog vezetni. Ezt megerősítik az előbb leírtak. A reformot nem lehet 18 hónap alatt lebonyolítani és a 18 hónap elteltével nem várható az ország gazdasági helyzetének az a gyors javulása, amely meghozhatná a választási győzelmet.

■ A második alapvető nézeteltérés azt a kérdést illeti, hogy *indokolt és megvalósítható-e a tulajdonképpeni cél, a jóléti állam nagymértékű visszaszorítása*. A recenzens szerint sem nem indokolt, sem meg nem valósítható. Nem állja meg helyét az a két érv, amelyet a válasz hoz fel a szerzők nézetei mellett, és számos érv hozható fel az indokoltsággal és a megvalósíthatósággal szemben.

1 Nincs bizonyítva a szerzők első érve, az, hogy lemaradásunk oka a viszonylag nagymértékű újraelosztás. Erre vonatkozóan a válasz azt írja, hogy „Minden posztkommunista, átalakuló országban az újraelosztási ráta alacsonyabb, vagyis az állam terjedelme kisebb, mint nálunk. Ez az egyik fő oka annak, hogy sereghajtók lettünk a növekedési versenyben.” (163. oldal) Itt elég három megjegyzés. Egyrészt az újraelosztás hányada vélhetőleg azért nagyobb Magyarországon, mert itt jobb a nyugdíjasok ellátása, korábban következett be a reprodukciós arányszám csökkenése és nagyobb mértékű a társadalom elöregedése. Másrészt köztudott, hogy a Szovjetunióban és így a szovjet utódál-

lamokban a nyugdíj az éhenhaláshoz is kevés volt és az öregek eltartása a családok kötelessége maradt. Ha tehát a balti államokban kisebb a nyugdíj és gyorsabb a növekedés, abból még nem következik, hogy azért gyorsabb a növekedés, mert kisebb a nyugdíj. Harmadrészt még a válasz számai is (167. oldal) mintha inkább a recenzens érveit támasztanák alá. Az, hogy a három balti államban, valamint Bulgáriában és Romániában, tehát az EU-5 legelmaradottabb államában gyorsabb a növekedés, annak lehet a következménye, hogy a felzárkózás első szakaszában a növekedés általában gyorsabb és nem annak, hogy rosszabb a szociális ellátás.

2 Nincs bizonyítva a szerzők második érve, az, hogy „A mainál jóval alacsonyabb újraelosztás és a maihoz képest csökkenő jövedelemcentralizáció más viszonyt alakít ki az adófizetők pénz felhasználása és az ezekről hozott politikai döntések között. Az újraelosztás terjedelmérséklésének következménye lehet, [hogy] nőhet az adóudatosság, az értékelvűség és az államháztartás átláthatósága.” (165. oldal) Ez az érvelés mintha azt mondaná, hogy minél kisebb az adó, annál jobban törődünk a helyes felhasználásával. A recenzens szerint ennek inkább az ellenkezője igaz. Abban igazuk van a szerzőknek, hogy a társadalomban tudatosítani kell: nem ajándékot kap, hanem ő állja a számlát, de ha ezt sikerült elérni, akkor annál inkább megnézzük, mi van a számlában, minél nagyobb.

3 A szerzők nem hivatkoznak kifejezett módon az adóversenyre, de ez értelemszerűen benne foglaltatik az érvelésükben. Ez az érv komoly, de komoly az az ellenérv is, hogy a végéig vitt adóverseny nemcsak a jóléti állam és a szociális szolgáltatások, hanem az állam és a köz-, valamint jogbiztonság összeomlására és így az egész gazdaság, társadalom és kultúra összeomlására vezet. A kiút tehát a jogharmonizációnak az adóverseny korlátozására való kiterjesztése, amely már meg is indult, lásd ennek

a kérdésnek a már megkezdődött tárgyalását az EU-ban és a Lex Audi esetét. Nem a tarthatatlan törekvések előtti feltétel nélküli meghajlás tehát a kiút.

④ A jóléti állam fenntartása melletti érvek számosak és itteni részletes tárgyalásuk lehetetlen. Csak utalni lehet a következőkre.

▶ A jóléti állam mérete a történelmi hagyományok függvénye. Telepes társadalmakban a jóléti állam és az egész állam mérete kisebb, tradicionális társadalmakban nagyobb, és ez a különbség nem befolyásolja a hatékonyságot.

▶ A jóléti állam méretét még soha, sehol nem sikerült radikálisan csökkenteni, hanem legföljebb további növekedését lehetett korlátozni. A már elért vívmányok radikális csökkentése akkora társadalmi ellenállást vált ki, hogy ez az út nem járható.

▶ A tapasztalatok szerint nagyon jól prosperál számos olyan ország, így a skandináv államok, ahol nagy az újraelosztás mértéke és széles körűek a jóléti szolgáltatások. A rendszert természetesen hozzá kell igazítani a változásokhoz, így az átlagos életkor és a gyógykezelési költségek növekedéséhez.

▶ Tudományos bizonyíték van arra, hogy a közegészségügy és a közoktatás megfelelő színvonala, valamint a tudomány, a kutatás és fejlesztés támogatása a fejlődés legfontosabb előrevívője, márpedig ez nem érhető el a jóléti állam nagyobb terjedelme és a közkiadások magas szintje nélkül.

▶ Tudományos bizonyíték van arra is, hogy a jól működő állam és a jövőre vonatkozó, széles körűen elfogadott koncepció a gazdasági és társadalmi felemelkedés előfeltétele és hogy a legtöbb esetben az állam, a közhatalom csődjé a gazdasági csőd elsődleges oka.

Nem alaptalan tehát az az állítás, hogy tényekkel és tudományos érvekkel megfelelőképpen alá nem támasztott prekonceptió a jóléti államnak és az állam szerepének a visszaszorítása, és különösképpen nem alaptalan az az állítás, hogy ez a fejlődés meggyorsításának előfeltétele.

■ A harmadik alapvető nézeteltérés a reformdiktatúrára vonatkozik: *megvalósítható-e bármilyen, akár a legjobb elgondolás az érintettek akarata ellenére, sőt aktív közreműködése nélkül?*

A recenzens szerint nem, jobb erre még csak nem is törekedni. A szerzők szerint sem. A társadalom nem boldogítható akarata ellenére. Csaba László (2007) a következőket írja erről: „A társadalomtudományokban, úgy tűnik, világszerte leáldozóban van a különféle íróasztal mellett kiötlött tervezetek társadalmak egészén való kikísérletezésének és megvalósításának, röviden a *konstruktívizmusnak* a napja. A szörnyűsüges XX. század nem feledhető örökségként a demokratikus társadalmak általában, és a gazdaság meg a társadalom különféle részterületeinek kutatói konkrétan jogos távolságtartással élnek világszerte azokkal a társaikkal szemben, akik továbbra is egyetlen nagy – általuk kiötlött, többnyire vezetésük alatt megvalósítandó – tervet mentén szeretnék be- vagy átrendezni a világ egészét, vagy akár csak egy országot, sokmillió lakójának életével egyetemben. Különösen jogos és általános az ellenállás akkor, ha senki által nem ismert, meg nem választott személyek által zárt kabinetekben kiötlött titkos tervezetekkel, amelyeket senki végig nem vitatott és társadalmilag nem legitimált, próbálják meg mindennapjainkat átszabni. Bármi legyen is a kezdeményezőök szándéka, az eredménytől való jogos félelem mozzanata nem iktatható ki, főleg ha továbbra is azt valljuk, hogy a cél nem szentesíti az eszközt. [...] És, tegyük hozzá, az indiai *Amartya Sen* épp arra kapta a közgazdasági Nobel-díjat, hogy bemutatta: még a szegény emberek tömege sem tekinthető – még átmenetileg sem – a felvilágosult elit kísérletező kedve tárgyának, hanem alanya és alakítója kell hogy legyen saját sorsa jobbra fordításának.”

Nem vonható kétségbe, hogy a jóléti állam, sőt az állam radikális visszaszorítása és főként ennek 18 hónap – illetve most már alig 9 hónap – alatti megvalósítása mellé nem állítható társa-

dalmi támogatás. Emellett, ha – amint ezt a korábbi szövegrészben olvashatjuk – továbbra is azt valljuk, hogy a cél nem szentesíti az eszközt, a költségvetési hiány csökkentése és a maastrichti kritériumok teljesítése még oly nemes céljának sem lehet eszköze az, hogy a magyar társadalom egy hatoda arra legyen ítélve, hogy orvosi segítség nélkül az árokparton haljon meg, mert a biztosítási elvnek az orvosi ellátás terén való következetes alkalmazása ezt jelenti. Ezt az imént idézett mű szerzője ennél kevésbé radikális szóhasználattal úgy fogalmazza meg, hogy „a költségtakarékosság szempontja sohasem kerülhet az emberi méltóságot megelőző helyre”. Ezért a recenzens álláspontja szerint a jóléti állam radikális visszaszorításának programját és főként ennek 18 hónap alatti megvalósítását le kell venni a napirendről.

■ Ezzel elértünk az utolsó kérdéshez: *mit lehet és mit kell tenni ilyen körülmények között?* Az előbb idézett mű szellemével összhangban a következőket írhatjuk.

A magyar társadalom és gazdaság előtt a következő két alapvető feladat áll:

- egyrészt csökkentenie kell a költségvetés és a folyó fizetési mérleg hiányát és növelnie kell a nettó magánmegtakarítást, ennek érdekében csökkentve a háztartások fogyasztásának egyes elemeit, különösképp

pen a hitelből finanszírozott nem létfontosságú fogyasztást;

- másrészt hatékony társadalompolitikát kell folytatnia és ki kell alakítania az egészségügynek és a közoktatásnak, a nyugdíjnak és a családtámogatásnak, a leszakadó társadalmi csoportok és térségek felzárkóztatásának, sőt a tudományos kutatásnak és fejlesztésnek is a társadalmi és nemzeti szempontokat kielégítő és tartósan finanszírozható rendszerét.

E két cél egyszerre nyilván csak kompromisszumok árán valósítható meg. Hogy e két célt milyen mértékben lehet és kell szolgálni a gazdaság teljesítőképességének fokozásával, költségsökkentéssel vagy a szolgáltatások rendszerének racionalizálásával, hogy milyen lesz a közszolgáltatások és az üzleti szolgáltatások szerepe és aránya, valamint az ezek közti szereposztás és együttműködés módja, azt nem lehet azonnal megmondani, hanem csak hosszabb idő alatt lehet kialakítani. Egy azonban biztos. Amint ezt a szerzők nagyon helyesen hangsúlyozzák, nem gazdálkodhatunk a jövő terhére, és nem élhetjük fel a jövőt, olyan értelemben sem, hogy a költségvetési hiány azonnali csökkentésének oltárán feláldozzuk intézményrendszerünket és ezzel jövőnket.

IRODALOM

BÉKESI L. (2006): Megúsztuk az Orbán-féle csődpolitikát, Békesi László közgazdász professzorral Rádai Eszter készített interjút. *Élet és Irodalom*, május 5., 7–9. oldal

CSABA L. (2007): Az élhetőbb Magyarország esélye, *Competitio*, 6/1., előkészületben, az idézet a kézirat alapján

KORNAI J. (2006): Egyensúly, növekedés és reform, I. – II., *Népszabadság*, június 28–29.

SZAKOLCZAI, GY. (2006): The Triple Deficit of Hungary, *Hungarian Statistical Review*, Volume 84, Special Number 10, 40–62. oldal

TAMÁS G. M. (2007): A pártrendszernek annyi. Vágod? *Élet és Irodalom*, LI/4., január 26., 5. és 10–11. oldal

Közgazdászok a jövőről, a jövőért

A rendszerváltás a Magyar Közgazdasági Társaság mérlegén

Az elmúlt hónapokban egyre gyakrabban hallható, hogy a rendszerváltást elrontottuk, válságba kerültünk, valahol utat tévesztettünk. Ezért döntött úgy a Magyar Közgazdasági Társaság elnöksége, hogy a közgazdász szakma legrangosabb szervezeteként meg kell vizsgálnia az ország gazdasági helyzetét és megoldást kell ajánlania a legégetőbb gondokra. Az MKT határozatát vett tervbe, amelynek első eseményére, a jelenlegi helyzet kialakulásának okait feltáró vizsgálódásra február 20-án került sor.

A vitaülés első előadója, **KÁDÁR BÉLA** akadémikus, az MKT elnöke a mai helyzet megértéséhez a II. világháborúig nyúlt vissza. A háború anyagi és emberi veszteségei – Lengyelország után – nálunk voltak a legnagyobbak. A háború utáni deportálások, a későbbi megtorlások és elnyomó intézkedések a lakosság jóval nagyobb arányát sújtották, mint más kelet-európai országokban, 1,5 milliónyian veszítették el vagyonukat, házukat. Emiatt is nálunk robbant ki 1956-ban forradalom. A Kádár-rendszer a saját legitimitáshiányát jóléti intézkedésekkel igyekezett elkendőzni. Harmadszázadig kísért bennünket a fogyasztással vezeklő politikai magatartás, a gulyáskommunizmus. Politikai és társadalmi trauma, hogy a II. világháború utáni időszak nyertesei és vesztesei között nem ment végbe olyan kiengesztelődés, mint például a spanyoloknál az 1960-as évektől. Ezzel a szembenállással,

amelyet a rendszerváltás öröksége is tetézt, minden politikai vezetésnek számolnia kell ma is.

A közhiedelemmel ellentétben a gyakorlatilag egy hullámban végbemenő kelet-közép-európai rendszerváltás nem azonos állapotban találta az érintett országokat. A legszembeszökőbbek a külföldi adósságállományban megmutató különbségek voltak: 1989 végén Magyarországon 2000 dollár, Lengyelországban 1200, Csehországban 500, Romániában 100 dollár jutott egy lakosra. A magyar gazdaság termelési szerkezete (a nehézipar túlsúlya miatt) sokkal inkább eltért a világ élvonalától, mint a többieké. Az intézményrendszer, a tudati viszonyok, a piacgazdaság és a demokratikus intézmények iránti befogadókészség viszont nálunk volt a legjobb. Az intézményrendszert tekintve mi távolodtunk el leginkább a sztálini modelltől. Nyitottságunk, szabadabb tudományos kapcsolataink miatt a magyar értelmiség sokkal fogékonyabban viszonyult az 1980-as évek végén a világban uralkodó neoliberális főáramhoz – de ez azt is jelentette, hogy nagyobb volt a csodavárás vele kapcsolatban. A Nyugat 40 év hidegháború után sem rendelkezett konkrét stratégiával arra, miként kellene a volt keleti tömb államait átvezetni a piacgazdasági viszonyok közé. Ezért a mi esetünkben is a túlbürokratizált, eladósodott harmadik világbeli országok számára kialakított washingtoni kon-

szenzust ajánlották – amelyet tehát nem rendszerváltási célokra dolgoztak ki. A másolás – annak intenzitásától függően – mindenütt többkevesebb kárt okozott. Az intézményrendszeri sokkokra ráakódott a liberalizációból eredő megrázkódtatás, és a bezúduló import tönkretette a még meglévő állami szektort. A legenygített állami vállalatokat a privatizáció során vagy a korábbi nómenklatúra, vagy külföldi befektetők tudták megvásárolni. Ennek öröksége mindmáig hat. Az 1990–94-es időszakot rendkívül kedvezőtlen külső körülmények közepette éltük át:

- 1990 nyarán Irak lerohanta Kuvaitot, majd kirobbant az első Öböl-háború,
- 1991-ben szétesett Jugoszlávia, majd a Szovjetunió – nagyon súlyos piaci gondokat okozva a magyar gazdaság számára is,
- 1991 és 1994 között volt a legsúlyosabb recesszió Nyugat-Európában, tovább szűkítve piacainkat.

Ez volt a kiindulópont. Hová jutottunk el máig? Már a közvélemény is tudja, amit az MKT vándorgyűlései 1993 óta fokozódó hangerevével dörögtek: az állampénzügyi egyensúlyhiánynak ez a mértéke nem tartható fenn, nincs olyan közgazdasági elmélet, amely receptet tudna ajánlani a GDP-növekedést meghaladó ütemű fogyasztásbővülésre.

1998 és 2002 között a fogyasztás 5,4, a GDP 4,6 százalékkal nőtt. 2002 és 2006 között a GDP 4,1, a fogyasztás 6,4 százalékkal bővült évi átlagban. Ennek csak eladósodás lehetett a következménye. 1990 és 2001 átlagában az államháztartási deficit a GDP 5 százalékára rúgott, 2002 és 2006 között viszont átlagosan 7,5 százalékra nőtt – jóllehet a csatlakozási szerződésünkben ennek az ellenkezőjére vállaltunk kötelezettséget. Az elmúlt évben a 11 százalékot is felülmúlta volna – a gazdaságpolitikai korrekcióval sikerült csak 9,5 százalék körülire mérsékelni. Rosszul kezelték az államadósságot, rosszul állították össze a költségvetéseket, amelyekről néhány hónap után rendre kiderült,

hogyan tarthatatlanok. Mindez olyan mértékben rontotta az ország hitelességét, hogy Magyarország két éve állandóan szegyenpadon ül. Ennek a hitelvesztésnek, a nagy országkockázatnak tudható be, hogy Magyarország reálkamatokban 2 százalékponttal fizet többet a külföldi hitelekért, mint például Csehország.

Mi lehet ennek az oka? A József nádor téren, a Pénzügyminisztériumban ülnek alkalmatlan személyek vagy a politika kényszerít ki végre nem hajtható költségvetéseket? Vagy az intézményrendszerben, esetleg a nemzetközi munkamegosztásban elfoglalt pozícióinkban maradtunk le? Mi az oka, hogy Magyarország az elmúlt öt évben a II. világháború utáni európai gazdaságtörténet legmagasabb deficitjeit alakította ki?

Lemaradtunk a piacgazdasági átalakulásban? Nemzetközi összehasonlítások szerint mi jutottunk túl elsőként az átalakítás legnehezebb szakaszán! A magánszektor aránya már 1995 végére meghaladta a 80 százalékot, azóta még valamelyest nőtt is – sőt már a közszféra privatizálása is megkezdődött. Itt tehát nincsen lemaradás.

Netán a lecsúszás mértéke miatt ennyire kedvezőtlen a helyzetünk? Az igaz, hogy a legutóbbi három évben megszorodtak a növekedési dinamika lassulásának kedvezőtlen jelei. 1989 és 2006 között a magyar GDP 33 százalékkal nőtt volumenben – a térségi átlagnál kedvezőtlenebb induló helyzet figyelembevételével ez nem tekinthető rossznak. Ennél jobb teljesítményt csak az adósságkönnyítést kapó lengyelek értek el. Szlovénia és Észtország jár még előttünk. A magyar gazdaság az 1980-as években 1,2 százalékkal növekedett, így negyedszázados távlatban az átlagos ütem 2 százaléknál is kisebb, ami nagyon kedvezőtlen egy egész generáció számára. Csehország, Szlovákia, Románia igen magas rátákat produkált, s a világgazdaság egésze az elmúlt 30 évben 4 százalék fölötti ütemben bővült. Ebben az összehasonlításban egyértelmű a leszakadásunk – különösen a Távol-Kelettől.

Nemzetközi pozíciók romlása 1913 és 1989 között igen jelentős volt. 2003/2004-re sikerült a világgazdaságban az 1937-es részesedésünket elérni, sőt mára már meghaladtuk: 7 ezrelék az arányunk. Az import exporttal fedezett hányada 1989 után 88 százalék volt évtizedes átlagban, 2006-ban már 97 százalék. Átalakult a kivitel termékszerkezete. 1913-ban kiemelkedő volt a gépipari termékek aránya (egyhatod), ma megint a legmagasabb a térségben és világvizonylatban is kiemelkedő (60 százalék fölötti). Nagymértékű szerkezeti nemesedés ment végbe. A tőkeerőforrások terén is jól állunk. Egészen a közelmúltig nálunk volt a legnagyobb az FDI értéke: egy főre jutóan körülbelül 7500 dollár. A világgazdasági átlag 1800, a térségben 3000 dollár – tehát elégedettek lehetünk. Ez fontos növekedési tényező is. Nálunk a legerőteljesebb a tőke kivitel is. A volt szocialista országok tőkeexportjának egynegyedét Magyarország adja. A hibák gyökere tehát nem a külgazdaságban keresendő!

Hol állunk akkor a leggyengébben? A gondok a humán potenciál minőségének a leromlásában gyökereznek. 55 százalékos az aktivitási rátánk, az EU 64, a skandináv országok 75 százalékos arányával szemben. Emiatt az állami adó- és járulékbételektől esik el. A foglalkoztatottság növelése és a gazdaság kifejlesztése nélkül nem hozhatók egyensúlyba az állampénzügyek. A rendszerváltást követően a munkahelyek száma 27 százalékkal csökkent (3,6 millióra), ami a legnagyobb mértékű visszaesés a térségben. A legutóbbi öt évben csak 2 százalékkal nőtt a munkahelyek száma, miközben a GDP 20 százalékkal bővült. A magyar növekedés tehát igen tökeintenzív. Mi ennek az oka? Lehet a bérköltségek magas színvonala, a fizikai munkaerő hiánya, a munkaerő rossz képzettségi struktúrája. A bérköltségek utolérték a cseh átlagot, kétszeresen haladják meg a románt. Az iparkitelepülés folyamata ezért magától értetődő. A „népbarát” kormányok és a szakszervezetek kiharcolhatnak magasabb minimálbért a

szakképzetlen vagy alacsony szakképzettségű dolgozóknak, de akkor az ilyen munkaerőt alkalmazó tevékenységek kitelepülnek a szomszédos vagy távolabbi országokba. Mi ér többet: egy jól fizető munkahely, ami nincs vagy egy morálisan talán sértő, rosszul fizető munkahely, ami van? – tette fel a kérdést Kádár Béla.

A munkaerő-állománnyal kapcsolatos fő gond a közepesen képzett, illetve felsőfokú képzettségű műszakiak szűkössége. Nem a beiskolázási arányokban, hanem a tudásban jelentkezik a lemaradásunk, amit a PISA-felmérések is igazolnak. A felsőoktatás helyzete sem jobb: kevés az erőforrás, alacsony a színvonal, rossz a képzési struktúra. A 19–29 éves korosztálynak csupán 11 százaléka jár műszaki és természettudományi szakokra – ez az abszolút utolsó hely Európában. A 10 000 lakosra jutó doktori hallgatók száma az EU-ban 37, nálunk 9. A tudományos kutatásban foglalkoztatottak száma az uniós átlag egyharmada, a tudományos kutatásra fordított összeg az uniós átlag fele, a svéd és finn átlag negyede. Lehet így jövőt építeni a tudásintenzív gazdasági növekedés korában? Pedig az oktatásgazdászok már az 1960-as években felismerték és hirdették, hogy nálunk a munkaerő „termelése” sokkal eredményesebb, mint az anyagi javaké.

A humán potenciál sajátos vetülete a politikai szféra. Magyarországon az ezredforduló óta a szakigazgatást egyre inkább háttérbe szorítja a politikai vezetés. A kelet-közép-európai térségben nálunk a legerőteljesebb az a felfogás, hogy a kormányzás lényege a kommunikáció – a technokrata irányítással szemben. A térségben nálunk a legerősebbek a liberalizmus gyökerei, ezért Magyarországon szorítja leginkább háttérbe a közvetlen haszonelvűség a társadalmi-nemzetgazdasági hasznosságot. Ebből fakad az állam szerepének sajátos értelmezése: az államigazgatási módszerek vállalatvezetési eljárásokkal való felváltása.

Nem azzal van a gond, hogy az egész magyar rendszerváltás torz, rosszul indult és nehezen

ment végbe: a negatív jelenségek a legutóbbi fél évtizedben sokasodtak meg. A 18 évvel ezelőtti induló helyzethez képest nem vagyunk sereghajtók. A világgazdasági integrációban élen járunk, a humán potenciál minőségében viszont leszakadunk. Ezen egyik politikai ciklusról a másikra nem lehet javítani (bár rontani nagyon gyorsan sikerült). Ehhez egy átfogó fejlesztési stratégiai koncepció szükséges, ami teljesen hiányzott és ma is hiányzik a gazdaságpolitikából. Ehhez kellene az intézményrendszert is alakítani. A legfontosabb feladat azonban az, hogy a racionalitást erősítsük a társadalom minden szférájában. Nem kilátástalan a helyzet, mert jelentős uniós forrásokhoz jutunk a jövőben – ennek termékeny felhasználásához igen sok feladat vár a közgazdászokra.

PARRAGH LÁSZLÓ üzletember, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke a nevét viselő részvénytársaság sorsának alakulásával illusztrálta a rendszerváltás utáni korszak gazdaságtörténetét. 1989-ben alapította vállalkozását, telve optimizmussal – amit az üzleti sikerek visszaigazoltak. 1995-től viszont kemény időszak köszöntött be és csak nagy erőfeszítések árán tudtak a piacon maradni.

Alapításkor keresleti piac volt, nem tudtak elég árut behozni az igények kielégítéséhez. Az „aranykorban” 1 milliárd forint árbevételre 500 millió forint fedezet jutott – nem csoda, hogy évről évre megtöbbszörözték a forgalmukat. Bár a kamatok magasak voltak, a bankok – látván a jövedelmezőségüket – szívesen finanszírozták őket. Kezdetben állami vállalatoktól béreltek eszközöket, majd meg is tudták vásárolni őket. Kínálkoztak privatizációs lehetőségek számukra is, de ezekben nem vettek részt – csak szenvedő alanyai voltak: család áldozataként maradtak le egy vállalat megszerzéséről. A forgalmuk fokozatosan bővült, 15 csempeboltjuk lett, megjelentek az orosz piacon. Az 1990-es évek közepére megváltozott a piaci helyzet: új versenytársak (multik, plázák, „fogd és vidd” áruházak) jelentek meg, a forintot leértékelték,

vámpótlékot vezettek be, növekedtek a közterhek, befejeződött a privatizáció. Az orosz válság idején egymillió dollárnyi kintlévőségüknek kellett búcsút mondaniuk.

2003 után ismerték fel, hogy más erőforrásokkal rendelkeznek, mint a multinacionális vállalatok, mások a lehetőségeik. Ez a felismerés zárta le végérvényesen az alapításkori „álmódosítások korát”: rádöbbentek, hogy nem tudnak egyetlen olyan áruházat sem megépíteni, mint a Raab–Karcher vagy a Praktiker. Története során a vállalat most a legnyereségesebb, de már csak vagyonhasznosítással foglalkozik.

Mikrogazdaságról makrogazdasági objektívre váltva, Parragh László először a munkaerőhelyzettel foglalkozott. Elmondta, hogy számosságában elegendő dolgos kéz állna rendelkezésre, de nem megfelelő struktúrában. Az IBM székesfehérvári leépítéskor például az elbocsátottak 90 százaléka betanított munkásként dolgozó szakmunkás volt. A munkaerő térségi megoszlása sem megfelelő, az alacsony jövedelmek miatt az állástalanok nem tudnak a munkahelyekhez vándorolni. A fő okot – Kádár Bélához hasonlóan – a kamara elnöke is a szakképzés hiányosságában látja.

Az elmúlt 17 évben folytonos forráshiány jellemezte a vállalati szektort – kivéve az időszak elejét, amikor rendelkezésre állt az E-hitel, a kárpótlási jegy, a privatizáció. Igazi forrásbővülés 2002-től következett be a kkv-k számára, amelynek fontos eszköze a Széchenyi-kártya: versenyt generál a bankok között, 80 ezer ügyfél 380 milliárd forint hitelt vett fel ezen az úton. A magánszektor a hitelállományt tekintve előkelő helyet foglal el a rendszerváltó országok körében, de jócskán elmaradunk az EU korábbi tagállamaitól.

A rendszerváltás után jelentős vagyónátcsoportosítás ment végbe a magánszektor irányába. 1995 után megakadt a korábbi – nem szerves – fejlődés. Ma is nehezen jutnak tőkéhez és forráshoz a vállalkozások, de csupán a magyar kis- és közepes vállalatok. A legnagyobb csa-

pást a vállalkozásokra az eurózónához való csatlakozás eltolása mérte. Magyarország vezető a térségben az egy főre jutó működtetőke-állomány tekintetében, de például Portugáliától és Ausztriától jelentősen lemaradunk.

Kezdetben túl erős volt a forint, az 1990-es évek közepének – egyébként szükségszerű – lépései aztán jelentősen meggyengítették, ami igencsak nehéz helyzetbe hozta a hazai piacra importáló vállalkozásokat. Nem volt meglepetés a forint erősödése, amikor megszűnt a csúszó árfolyamrendszer. Később voltak megingások, de mára megnyugodtak a viszonyok.

Sokkal komolyabb gond az adók és a közterhek tendenciaszerű növekedése. A rendszerváltás, valamint a gazdaságpolitika hibáinak következményeit mindig a gazdaságra próbálták ráterhelni. A közelmúltban minden évben 100–200 milliárddal nőtt az elvonás, 2007-ben 630 milliárd forinttal. Ennek egyik következménye a feketegazdaság erősödése, a másik a gazdasági növekedés lassulása. A gazdaságirányításnak ezért a gyökereinél kellene megragadnia ezt a problémát, jelentősen mérsékelnie kellene az elvonási kulcsokat. Az EU átlagában ugyanis 42 százalékos a költségvetési centralizáció aránya, míg nálunk meghaladja az 52 százalékos.

A K+F terén nem sikerült javulást elérni. A hazai gazdaság nagy része összeszerelő tevékenységet végez. Kifejezetten gyenge az alkalmazott kutatás, a pénz nagy része alapkutatásra megy el, amelynek az eredményei azután külföldön hasznosulnak.

A gazdaság súlyos gondja a korrupció jelenléte. Ez azért is fékezi a gazdaság fejlődését, mert kevesebbe kerül a döntéshozó megvásárlása, mint a vállalkozások fejlesztése. A piacon viszont igen erős a verseny. Az infláció fékmentésével a reálgazdaságra hárulnak a gazdasági gondok terhei, míg az állam által befolyást piaci szegmensekben kényelmesebb a kínálati oldal szereplőinek az élete, itt az átlagosnál nagyobb mértékű az árnövekedés.

Nagyon erőteljes a magyar gazdaságban a

monopolizáltság, ebben az energetika és a mobiltávközlési szolgáltatások járnak az élen. Bár ez utóbbi területen elvileg éles verseny uralkodik, európai összehasonlításban kimagaslóak a magyarországi szolgáltatók díjai.

A gazdaságunk túlbürokratizált: az EU-ban az üzleti forgalom 3-4, Magyarországon 6,8 százaléka megy el ilyen jellegű kiadásokra.

Parragh László egyetértett az MKT elnökével abban, hogy a gazdaságpolitikát áthatják a politikai megfontolások, aminek az a fő hátránya, hogy nagyon rövid távú szempontok érvényesülnek. A Nemzeti Fejlesztési Terv forrásaiból is mindössze 14 százalékos szánna gazdaságfejlesztésre – egy olyan időszakban, amikor a gazdaság egyébként lassul. A magyar törvényhozásban sok a polgármester – és ez meg is látszik a fejlesztéseken: a kívánatosnál több főtér újul meg, számtalan szökőkút épül. Óriási hibát követünk el, hogy a pénzeket ilyen fölösleges dolgokra fordítjuk.

Be kell fejezni azt a gazdasági-gazdálkodási rendszerváltást rendszerváltás, ami a piaci szférában már jó ideje végbement, az oktatásban, az egészségügyben, a kutatásban, az önkormányzatoknál azonban még előttünk áll.

A gazdaságpolitikai ciklusok nem egyeztek a politikaiakkal. Exportvezérelt volt a gazdaságpolitika 1995 és 2000 között. Ezután a belső fogyasztás került a középpontba; ez a fázis 2005-ig tartott. Az elmúlt 17 évben szélsőséges ingadozások jellemezték a gazdaságpolitikát: a patriotizmustól, az „egyedül is megálljuk a helyünket a Kárpát-medencében” jelszótól a liberalizmusig mindent kipróbáltunk. A célok és az eszközök csak ritkán kerültek összhangba. Például a Nemzeti Fejlesztési Terv egyik fő célja a foglalkoztatás növelése, a konvergenciaprogram viszont ezzel ellentétes hatásokat vált ki. Az egyes minisztériumok szakmai stratégiái is rosszul illeszkednek a makrogazdasági célokhoz. Az Európai Unió beruházásorientált gazdaságpolitikát szorgalmazna, a magyar kormány pedig a piac mindenhatóságába vetett hi-

tet tükröző liberális irányvonalat követ – a gyakorlatban viszont nagyon sok egyedi alku, kivétel érvényesül. Nem csoda, ha ennek olyan következményei vannak, amelyeknek terheit a gazdaságnak kell viselnie.

A rendszerváltás óta sohasem sikerült megteremteni az exportra, illetve a belső piacra való összpontosítás összhangját, vagy az egyiket vagy a másikat hangsúlyozták túl.

A GDP és a bérek növekedése közismerten elvált egymástól. A 2002-ben 13,8 százalékos reálbér-növekedés óriási árat követelt 2004-ben. Azóta a helyzet javult, de még 2007-ben is komoly feszültségek maradtak a rendszerben.

A magyar gazdaság tipikus duális gazdaság: a multik mellett a hazai kis- és közepes vállalatok zöme csupán vegetál. A kivitelben igen erős a koncentráció: a magyar export egyharmadát 15 vállalat adja, az Audinak köszönhető a magyar kivitel 10 százaléka! A kivitel 80 százalékát nem magyar tulajdonú vállalatok bonyolítják le. Ez természetesen nem baj, de a gazdaságpolitikának tudatában kell ennek lennie. A kkv-k a hazai és a régiós piacra összpontosítanak – ami egyébként magától értetődő.

A gazdasági és költségvetési környezet nehezen kiszámítható. 2000 milliárd forintot kell megtakarítani, és ezt kis tételekkel akarjuk elérni – például az államnak mindössze 20 milliárdot hozó vizitdíjjal.

1996-ot és 2006-ot összehasonlítva az MKIK elnöke megállapította, hogy mindkét időpontban kedvező volt a világgazdasági környezet, a belső piac viszont szűkült, a korábbi növekedési pálya eszközei erejüket veszítették, a pénzügyi egyensúlyhiány kiéleződése miatt elsősorban az elvonások növelésével operált a gazdaságpolitika. Alapvető különbség azonban az, hogy míg 1995-ben elegendő és megfelelő struktúrájú munkaerő állt rendelkezésre, addig ma erre nem számíthatunk. Akkor kis összegű volt az EU-transzfer, ma nagyságrenddel több közösségi támogatást vehetünk igénybe. Akkor voltak még privatizációs tartalékok, ma

nincsenek. Egy évtizede szabadabb volt a gazdaságpolitika keze, ma ezt a konvergenciaprogram és az EU szabályai erősen korlátozzák. 1995-ben a multinacionális cégeket ide lehetett csábítani az olcsó munkaerővel, ma ennek a lehetőségei szűkösebbek. Akkor a térségben mi voltunk szinte az egyetlen jól menő, megbízható ország – ma ennek éppen az ellenkezője jellemző.

Ma két kitörési pontja lehetne a gazdaságpolitikának: az egyik az EU-transzferek versenyképességet erősítő felhasználása, a másik a legtöbb munkaerőt foglalkoztató kis- és közepes vállalkozások támogatása. Nem ilyen jellegű felhasználásra utalnak azonban a ma látható jelek.

A nyugat-európai vállalatok értékesítési árbevétele jellemzően 3-4-szerese a hasonló nagyságú magyarországiakénak, a hozzáadott értéket tekintve viszont 7-10-szeres a különbség. Ennek oka az, hogy a multinacionális cégek itteni leányvállalatai jellemzően igénytelen, összeszerelő típusú tevékenységeket végeznek Magyarországon. A hozzáadott érték egységére jutó munkaerőköltség nagyjából azonos – vagyis nem jóakarát kérdése, hogy a béreket emelik-e a külföldi tulajdonú vállalatok.

A legnagyobb „költsége” a rendszerváltozás óta eltelt időszaknak a kezdeti illúzióink elvesztése volt. 1989-ben azt hittük, hogy néhány éven belül az Ausztriát vagy Németországot jellemző viszonyok alakulnak majd ki Magyarországon. Erre azonban, úgy tűnik, még további évtized(ek)ig kell várunk.

TÖRÖK ÁDÁM akadémikus, a Budapesti Műszaki Egyetem és a Pannon Egyetem professzora, a Magyar Közgazdasági Társaság alelnöke a struktúra, magatartás, teljesítmény összefüggésrendszerében elemezte a magyar gazdaságot: milyen gazdasági szerkezethez milyen magatartás párosult és ez milyen teljesítményre adott alapot?

A magángazdaság arányában Magyarország vezet a régió országai között – ebben a tekintetben tehát élen járunk a washingtoni konszenzus

előírásainak teljesítésében. A nemzetközi elvárásoknak való megfelelés és a jó gazdasági teljesítmény között azonban nincsen egyértelmű kapcsolat. Szlovénia például sokkal később lépett erre az útra, mégis az élre került – hiszen a 2004-ben csatlakozott országok közül egyedüliként tudta bevezetni 2007-ben az eurót. Egy főre jutó jövedelme meghaladja több régi uniós tagállam szintjét is.

Az utóbbi néhány évben több neves közgazdász is bírálja a washingtoni konszenzust – közülük a Nobel-díjas *J. Stiglitz* a legismertebb. A Világbank volt alelnöke nem veti el a privatizációt, a liberalizációt, a globalizációt – csak azt ajánlja, hogy az intézményi és szabályozási feltételek megteremtésével alapozzák meg az előbbi intézkedéseket, illetve globalizációhoz való alkalmazkodást.

A magyar átmenet első időszakában, a privatizáció keretében monopolvállalatokat adtunk el, amelyek monopóliumok (oligopóliumok) maradtak és csak arról hajlandók alkudozni a szabályozókkal, hogy a monopolprofitjuk hány százalékaról mondanak le. Jogrendszeri, fogyasztóvédelmi, intézményrendszeri háttér nélkül valósítottuk meg a piacgazdaságra való áttérést – vagyis pontosan az ellenkezőjét tettük, mint amit ma Stiglitz ajánl. Ez nem a multinacionális cégek, hanem a szabályozók hibája. Éppen emiatt óvatosnak kell lennünk az egészségbiztosítás jelenlegi monopolrendszerének felszámolásakor: a több-biztosítós egészségügyi rendszer elméletileg feltétlenül kívánatos, a mai magyar valóságban viszont semmiképpen sem – hiányzik ugyanis a fogyasztóvédelem. Akit már ért autóbaleset, tudja, milyenek a biztosítók. Az egészségügyben ugyanők szerepelnek – csak más termékről lenne szó.

Fontos sikermutató az egy főre jutó FDI – de a külföldi beruházások is sokkal jobban hasznosultak volna, ha intézményi feltételeinket eredményesebben alakítjuk. Még fontosabb mutató a tőke kivitel: itt vezető helyet foglalunk el a térség országai között. Néhány nagy-

vállalatunk regionális szinten is fontosnak minősíthető pozíciókat épített ki.

A kelet-közép-európai régió minden országának szerkezete is egy igazi modern gazdaságot tükrözi: valamennyi állam eljutott a posztindusztriális korszak küszöbére. Mégsem tekinthetők érett piacgazdaságoknak, mert a piacok még monopolizáltak.

Az állam és a vállalatok közötti viszony nagyon megromlott, az állam folytonosan szorít a présen, a vállalatok pedig igyekeznek kibújni az adózás alól. Az állam mindenkit tisztességtelenként kezel – állandóan zaklatják a rendszeres adófizetőket, sok „nagy hal” viszont kicsúszik az elszámoltatók markából.

A magyar gazdaság végletesen átpolitizált. A két oldal egyaránt felelőtlen ígéreteket tett, de ezeket az ígéreteket – értelemszerűen – csak a győztestől kérik számon. Egyik erőnek sincs igazi gazdaságstratégiája, a mai kormányzat szanalási koncepciót kényszerült kidolgozni. A stratégiát kommunikációval igyekeznek kiváltani, sok esetben fölösleges költségekbe, eladósodásba kergetik a fogyasztókat.

Vitába szállva Parragh László kritikájával, elmondta, hogy az alapkutatás nem kezelhető nyűgként, sem alkalmazott kutatás, sem színvonalas oktatás nem létezhet alapkutatás nélkül. A magyar vállalkozásoknak elenyésző kisebbsége folytat kutatást és nem is rendel másoktól ilyet. Ennek oka, hogy a vállalatok a túlélésre összpontosítanak, nem a hosszú távú fejlesztésre.

Az egy főre jutó GDP tekintetében stabilan a 3. helyen állunk a kelet-európai új tagállamok körében, bár Észtország várhatóan lehagy bennünket 2007-ben. A GDP aránytalanul nagy részét állítják elő multinacionális vállalatok, illetve a három leggazdagabb régiónk.

Az eladósodottság mértékét illetően az élbolyba tartozunk, bár Olaszország, Belgium, Görögország adatai is messze meghaladják a maastrichti előírásokat. Az eladósodás fontos tényezője volt a lakáshitelezés felelőtlen felfuttatása, amely az ingatlanárakat is felverte és túl-

életét biztosított nem hatékony építőipari vállalkozásoknak.

A munkanélküliség terén nem állunk rosszul a térség országai között, bár ebben szerepet játszik az is, hogy nálunk a többiekénél jellemzően kiterjedtebb a közületi szektor. Ennek lebontása növeli majd a munkanélküliséget, amely azonban így sem haladja meg a 10 százalékot.

Összefoglalóan: a strukturális mutatók éltanulóra utalnak, a magatartás nagyon rossz, a teljesítmény pedig vegyes. Van tehát alapja a kibontakozásnak. Ehhez azonban olyan területeken is szükség van reformokra, amelyeken erről ma nincsen szó: a jogrendszer, a fogyasztóvédelem, a monopolhelyzetek felszámolása terén vannak még óriási tennivalóink.

KÉRI LÁSZLÓ politológus, az MTA Politikatudományi Intézetének tudományos főmunkatársa szakmájából adódóan ellenpontosította az elhangzottakat, a rendszerváltás ígéreteit vetve egybe a valósággal. Megítélése szerint a kiindulást általános naivitás jellemezte, senki sem számított például arra, hogy lesz majd 730 ezres munkanélküliség is az országban. Minden párt ígéreteit a demokrácia, európaiság, piacgazdaság és jólét négyoszögében lehetett elhelyezni – ezekben nem voltak igazán nagy különbségek közöttük. (Akkoriban például a konzervatív pártok is többféle tulajdonforma tartós együttélésével számoltak.)

A piacgazdaság kiépítését illetően 1997-re sikerült elérni a Nyugat-Európát jellemező szintet. Azt azonban senki sem várta, hogy ennyire nagy jövedelmi, vagyoni és esélykülönbségek szabadlajak majd szét a társadalmat. A „pannon–hun” megosztottság sem áll már fenn, mert mikrokörzeteken belül is óriásiak a különbségek. A gépkocsiállomány 2 millió volt, ma 3,2 millió, de az első tíz között ma nincsen „szocialista” gyártmány. Több ezermilliárd forintos lakossági beruházások vannak e mögött. Az idegennyelvtudás is ilyen beruházás volt, a rengeteg nyelviskola a lakosság pénzéből működött. Feleannyi lakás épül, mint 18 évvel ezelőtt,

de a megépülők mérete és felszereltsége össze sem hasonlítható az akkoriakkal. Ezeket mind látni kell, amikor következtetéseket vonunk le a magyarság elszegényedéséről. 1,5–1,8 millió szegényt például az előző rendszertől örököltünk, akiknek a létéről azonban a rendszerváltás előtt nem volt szabad beszélni sem.

A demokrácia alapintézményei nagyon gyorsan, 13 hónap alatt kialakultak, de ennek az intézményrendszernek a legitimitása gyorsan romlik. Minél messzebb van egy intézmény a mindennapi élettől, annál jobban meg tudta őrizni a tekintélyét. A népszerűségi listákat ma vezető politikusok „tetszési indexekkel” a rendszerváltás után a lista végére, ha bekerülhettek volna.

A sajtószabadság, a médiafogyasztási szokások alakulása a lakosság számára értékelhetlenné tette a gazdaság állapotát. A média ugyanis csak a pillanatot, az állapotot villantja fel, számára érdektelenné váltak a folyamatok.

Újra kellene definiálni a piacgazdaság, az európaiság, demokrácia fogalmát, nem a korábbiak tagadásaként, hanem a jövőre irányulóan.

Az első hozzászóló, *Solymsi Frigyes* vegyész akadémikus (Professzorok Batthyány Köre) arra hívta fel a résztvevők figyelmét, hogy a kutatás nagyobb teljesítményekre lenne képes, de az ipartól nem kaptak megrendeléseket – még a legnagyobb, legtökeerősebb vállalatok sem elég fogékonyak a magyar szellemi teljesítmények iránt.

Lukács András (a Levegő Munkacsoport elnöke) a közgazdasági szempontból káros támogatások veszélyéről beszélt. A nehéz tehergépkocsik üzemeltetése évi 1000, a céges személygépkocsik magánhasználata 800 milliárd forintos támogatást kap. Javasolta, hogy a Magyar Közgazdasági Társaság tűzze napirendre ezt a kérdést.

Balog Károly környezetvédelmi szakember a göteborgi csúcstalálkozó üzenetére hívta föl a figyelmet: a lisszaboni stratégia legfontosabb célja, az USA és Japán utolérése a környezeti fenntarthatósági korlátok miatt nem reális. Magyar-

országban az ökoadókból származó bevételeket nem a környezet védelmére fordítják. A fenntarthatóság fontos társadalmi eleme a népegészségügy fejlesztése – itt is nagyok azonban az adósságaink.

Némethné Pál Katalin (GKI Gazdaságkutató ZRt.) hivatkozott intézetének azon kutatási eredményére, miszerint a magyar vállalatok az adórendszer biztosította lehetőségeket sem használják ki.

Válaszában Parragh László úgy vélte, hogy a gazdaság azért nem „rendel meg” elég kutatást, mert szűk a valóban magyar vállalatok köre. A multik saját berkeikben végzik-végeztetik a kutatásokat, a kkv-k pedig a túlélésre összpontosítanak. A gazdaságpolitika nem hajlandó foglalkozni ezzel a kérdéssel, nem képez súlypontokat. Ha a magyar gazdasági vezetés az 1970-es években nem jelölte volna ki a vegyipart prioritásként, ma nem lenne Borsodchem, TVK és MOL. A gazdaságpolitika ma jószerével a költségvetési hiány lefaragásából áll.

Mádi Zoltánnak a két politikai tábor közötti

kiegyezés lehetőségét firtató kérdésére Kéri László nemleges választ adott, megemlítve, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv jó lehetőséget kínált volna erre. 2001 óta vergődik a végletes szembenállás csapdájában a magyar politikai osztály. Külső fegyelmező erő sem hat igazán, sőt a belső konfliktusokat is kivisszük az EU intézményeibe.

Vita-összefoglalójában **KÁDÁR BÉLA** úgy vélte, hogy Magyarország dualításra van ítélve. A kiegyezéstől az I. világháborúig ez közjogi jellegű volt, ma a gazdaságot és a társadalmat jellemzi. Az állampénzügyek óriási hiánya az egyik oldalon, a jól menő magyar nagyvállalati szféra a másik oldalon. A lakosságot is a kettősség jellemzi. Úgy integrálódunk a világ gazdaságba, hogy közben dezintegrálódik a gazdaság és a társadalom. Ezért nagy az igény a fejlesztéspolitikára – annál is inkább, mert a miniszterelnök is beismerte, hogy a pártok nem foglalkoznak a magyar gazdaság érdemi problémáival.

Halm Tamás

140 éves a Vám- és Pénzügyőrség

A Vám- és Pénzügyőrség 2007-ben ünnepli alapításának 140. évfordulóját. Bár a vámok és jövedékek intézménye, a pénzügyigazgatási szakma e két fontos ága ezer éves múltra, egészen a Szent István korabeli törvényekre, majd számos történelmi jelentőségű dokumentumra, mint például az Aranybullára tekint vissza, a szervezet számára azonban a legjelentősebb évszám: 1867., amikor is március 10-én 1. számú körrendeletével gróf Lónyay Menyhért pénzügyminiszter rendelkezett az önálló Magyar Királyi Pénzügyőrség megalakulásáról.

A testület 140 éves történelme során jelentős szervezeti és szakmatörténeti fejlődésen ment keresztül, folyamatosan bővülő hatáskörrel, kiterjedt nyomozhatósági jogkörrel, amely nem csupán a hazai közigazgatási szervezetek között, hanem az Európai Unió tagállamainak vámigazgatásai között is példátlanul széles körű.

Történelmére, fejlődésére és eredményeire emlékezett a Vám- és Pénzügyőrség vezetői kara meghívott vendégei – Lomniczi Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, Veres János pénzügyminiszter, a társszervek magas rangú vezetői, civil szakmai partnerek vezetői – jelenlétében 2007. március 10-én a korabeli Pénzügyminisztérium Budai Vár Szentháromság téri épületében. Az épület homlokzatán található emléktábla koszorúzását követően került sor az ünnepi parancsnoki értekezletre. Nagy János vezérőrnagy, majd Veres János pénzügyminiszter mondott köszöntő beszé-

det, aki ezt követően a testületi zászlóra emlékszalagot kötött és első napi bélyegzővel látta el a Magyar Posta által az ünnepi évfordulóra kibocsátott emlékbélyeget.

NAGY JÁNOS VEZÉRŐRNAGY ÜNNEPI BESZÉDE

Köszöntöm önöket e legfontosabb testülettörténeti napon, amit az önálló, magyar királyi pénzügyőrség, a mai Vám- és Pénzügyőrség megalakításának 140. évfordulója tiszteletére a hagyományoknak és a megemlékezésnek szentelünk.

Ennek jegyében hosszabb időszakra tekintek vissza, egészen Lévi Szent Máté apostol koráig.

A több mint ezer év távlatában Máté, *Alfeus* fiaként vámszedő volt Kafarnaumban, ahol Jézus apostolai körébe hívta őt s lett ezáltal beszédei- nek lejegyzője, a teljes evangélium alapjainak megteremtője. Az evangéliumban Máté keze nyomát őrzi a pénzzel kapcsolatos közlések. Az írások 80 pénzügytechnikai helyet jelölnek, 37 adat 10 különböző pénznemmel jelenik meg, s ugyanennyiszor olvashatjuk a vám és a vámok szakkifejezéseket is.

Máté munkássága tehát elvitathatatlan, akkor és az évszázadokon át is oltalmazón tekintett a vámszedőkre, ami minden bizonnyal se-

gített, hogy ez a hivatás történelmi korokat megélve maradjon fenn, kapjon mind nagyobb hangsúlyt az állami bevételeket biztosító tevékenységek sorában.

Ezért is választotta őt az Európai Unió valamennyi vámigazgatása védőszenntjévé, s válhatott szellemi kapocs az európai vámosok és pénzügyi dolgozók között.

A mai napon emlékezünk 1867. március 10-re.

A császári és királyi pénzügyőrségi osztályparancsnokságok felszámolásával létrejött a magyar királyi pénzügyőrség, felügyelő hatósága a magyar királyi Pénzügyminisztérium, élén gróf *Lónyay Menyhért* miniszterrel.

140 évvel ezelőtt Lónyay Menyhért így rendelkezett:

„...a magyar királyi pénzügyminisztérium alá rendelt minden hatóságok és hivatalok [...] a mai naptól kezdve minden, Magyar- és Erdélyország területén a pénzügyi szakmát illető ügyben utasításait egyedül tőlem, illetőleg a magyar királyi pénzügyminisztériumtól veendi, és jelentéseit ugyanoda teendi.”

Az 1. számú körrendelet nyomán a magyar királyi pénzügyőrség nemzeti jelleget, függetlenséget nyert, a korabeli szoros, osztrák–magyar közigazgatási kapcsolatrendszerben. Ez nem csupán külsődleges jegyeiben és a császári jelző megszűnésében nyilvánult meg, hanem megszűnt a Bécshez kötődő szolgálati viszony is, a hivatalos nyelv magyar lett, mind a szolgálati érintkezésben, mind a címtáblákon és a hivatalos pecséteken.

A szervezeti intézkedés többet jelentett, mint egyszerű önállósodást. A királyi pénzügyőrségnek adott hatáskörök révén a magyar kormányzat az állami feladatok, a gazdasági fejlődés háttérét biztosító anyagi eszközök előteremtése, rendszeressége irányába is jelentős lépést tett. 1868 jegyzi azokat a bevételeket folyamatosan biztosító törvénycikkeket, amelyek alapfeladatainkat azóta is meghatározzák.

Történelmi helyszín a korabeli Pénzügyminisztérium épületének helyszíne.

Ennek a gyönyörű, patinás épületnek az elődje államférfiakat, történelmi személyiségeket fogadott be, adott helyet munkásságuknak. Büszkén állok itt, egy olyan szervezet vezetőjeként, amely oly sokáig ezen a helyen kapott intenciókat munkájához, itt írtattak meg feladatai, itt számolhatott be főhatósága számára elért eredményeiről. S büszkén állok itt azért is, mert egy nagy hagyományú szervezet történelméről emlékezhetek meg.

Visszaidézhetem a korabeli rendeletek hangulatát, amelyeket ma már régies, de nagyon szép szóhasználattal szabályoztak. Felidézhetek archív képeket, amelyeken lóháton indul a járőr szolgálatba, avagy később – az 1920-as évek fejlesztéseként – kerékpárra pattan a fiánc, vállán kemény bőr oldaltáskája, benne a szeszfokolóhoz, avagy éppen a vámszárhoz szükséges eszközök. Milyen nagy utat tettünk tehát meg, ha csak például a modern irodabúszokra, kamionhoz szükséges röntgenberendezésekre, informatikai rendszereinkre, elektronikus eljárásainkra gondolok.

De nagy utat tettünk meg a férfiak – sőt a hosszú évtizedekig csupán nőtlen férfiak – alkalmazásától a női foglalkoztatás elismeréséig. Így meghajolhatok a pénzügyőr hölgyek előtt is, akik csupán 1949 óta dolgozhatnak a testületnél, s még ennél is későbbi időtől teljesíthetnek szolgálatot – ma már teljes egyenjogúságban – a testület bármely szolgálati ágában.

Nem feledhető az sem természetesen, hogy kezdetekben a szigorúan pénzügyigazgatási tevékenységtől a tágabb értelemben vett egyéb szakmai feladatok ellátásáig (gondolok itt a környezet-, természet-, fogyasztó- és egészségvédelemben játszott szerepünkre) milyen nagy utat tettünk meg, s végezhetjük azt a sokszínű feladatot, amely a magyar közigazgatásban, de az európai vámigazgatások között is páratlanul széles körű. Talán ez is hozzásegített ahhoz, hogy a korábban zárt testületi élettől a nyitottsághoz, a szigorúan és kötelezőn hatósági magatartástól az ügyfélközpontú és szer-

vezeti sovinizmustól mentes mindennapokig eljuthattunk.

E példák ismerősek számunkra, a mi hagyományaink és jelenünk egyben, melyek egyszerre köteleznek és elköteleznek bennünket. Köteleznek a folyamatos megújulás, feladataink mind hatékonyabb teljesítése, szervezeti és szakmai sikereink töretlensége útján. S elköteleznek bennünket a múlt értékeinek megőrzésében, alapértékeink ápolásában, továbbvitelében.

A mai nap a testület számára egyfajta jövőbe

mutató folytonosságot jelképez. Ezt jelenti a történelmi idő s Lónyay Menyhért pénzügyminiszter intézkedése, s ezt jelenti számomra a történelmi helyszín, elődeink Pénzügyminisztériuma.

Megnyugvással tekintek vissza az elmúlt 140 évre. Kívánok a testület valamennyi munkatársának további, feladataiban, szakmai eseményeiben, hagyományaiban, kultúrájában gazdag évet és felette Lévi Máté apostol oltalmazó figyelmét.