

Tartalom

AKADÉMIAI SZÉKFOGLALÓ

KÁDÁR BÉLA: Deficitjeink	171
--------------------------	-----

FEJLESZTÉSPOLITIKA

ÖRLŐS László: Szempontok Magyarország nemzetközi fejlesztéspolitikájának alakításához	183
---	-----

INZELT ANNAMÁRIA – GOLDPERGER ISTVÁN – SZUNYOGH ZSUZSANNA: A tudomány-, technológia- és innovációpolitika információs bázisa	211
---	-----

KÖZPÉNZÜGYEK

JÁNOSSY DÁNIEL: A költségvetési fegyelem biztosítása külföldön és itthon	225
--	-----

GRÁF JÓZSEF: Pénzügyi reformok a magyar agrárgazdaságban	235
--	-----

LOSONCZ MIKLÓS: Az amerikai hitelválság és világgazdasági következményei	248
--	-----

BENCZES ISTVÁN – ÜRÖGDI ANDRÁS: A politikai üzleti ciklusok új elmélete és empíriája	265
--	-----

VÉRTESY LÁSZLÓ: Az ember nyilvántartott adóssága	280
--	-----

FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS

PAPP ZSÓFIA – ÚJVÁRINÉ FEJES RENÁTA – SIMONKA GÁBOR: A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló új törvény	293
---	-----

MŰHELY

LUTTENBERGER ZOLTÁN: Pénzügyi tervezés Magyarországon	317
---	-----

VARGA LÓRÁNT: MNB-szemle	326
--------------------------	-----

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

GYÖRFFY DÓRA: Democracy and Deficits (<i>Szakolczai György</i>)	332
---	-----

SZABÓ KATALIN – HÁMORI BALÁZS: Információgazdaság (<i>Farkas János</i>)	341
---	-----

SZALAI JÚLIA: Nincs két ország ... ? (<i>Györfly Dóra</i>)	345
--	-----

GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ: Gazdasági büntetőjog közigazdászoknak (<i>Papp Zsófia</i>)	352
---	-----

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, Kósa Lajos, 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. Kodala László elnök-vezérigazgató ■ Nyomja a Magyar Hivatalos Köz-
lönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató. ■ HU ISSN 0031-496-X., www.hknyomda.hu

Példányszámonkénti ár: 5775 Ft

E számunk szerzői

BENCZES ISTVÁN

egyetemi docens,
Budapesti Corvinus Egyetem

FARKAS JÁNOS

professzor emeritus,
Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

GOLDPERGER ISTVÁN

gazdasági elemző,
ügyvezető igazgató, ECOLAB Gazdasági Tanácsadó Kft.

GRÁF JÓZSEF

földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter

GYÖRFFY DÓRA PH.D.

egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem

INZELT ANNAMÁRIA

igazgató, IKU Innovációs Kutatóközpont

JÁNOSSY DÁNIEL

tudományos munkatárs,
Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet

KÁDÁR BÉLA

a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja,
a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja,
a Magyar Közgazdasági Társaság elnöke

LOSONCZ MIKLÓS

a közgazdaságtudomány doktora,
kutatásvezető, GKI Gazdaságkutató Zrt.,
egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Győr

LUTTENBERGER ZOLTÁN PH.D.

ügyvezető, partner, MPTSz Nonprofit Kft.

ÖRLŐS LÁSZLÓ

főosztályvezető-helyettes, Pénzügyminisztérium,
PhD-hallgató, Nyugat-magyarországi Egyetem

PAPP ZSÓFIA

szakmai tanácsadó, Pénzügyminisztérium,
PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem

SIMONKA GÁBOR

osztályvezető, Vám- és Pénzügyőrség,
PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem

SZAKOLCZAI GYÖRGY

habilitált doktor,
professzor emeritus, Általános Vállalkozási Főiskola

SZUNYOGH ZSUZSANNA

szakmai tanácsadó, Központi Statisztikai Hivatal

ÚJVÁRINÉ FEJES RENÁTA

vezető tanácsos, Pénzügyminisztérium

ÜRÖGDI ANDRÁS

elemző, K&H Bank

VARGA LÓRÁNT

közgazdasági elemző, Magyar Nemzeti Bank
felelős szerkesztő, MNB-szemle

VÉRTESY LÁSZLÓ

egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem

Kádár Béla

Deficitjeink

*Magyar Tudományos Akadémia
rendes tagjának székfoglalója*

A magyar társadalom a közelmúltban kényszerült szembenézni az ország életében felhalmozódó különféle feszültségek következményeivel. A rendszerváltoztatás időpontjában nemzetközi és térségi összehasonlításban rendkívül hátrányos kiinduló helyzet ellenére az ezredfordulóig a volt szocialista országoknál kedvezőbb átalakulási, fejlődési teljesítményeket sikerült elérni. Különösen sikeres volt a piacgazdaság jogi- és intézményrendszeri kereteinek kialakítása s a világgazdasági integrálódásban, külgazdasági kapcsolatépítésben elért teljesítmények mértéke. Ez Európában és a térségben felzárkózást, viszonylagos előretörést eredményezett.

E teljesítmények értékét lerontotta s hosszú távra elbizonytalanította a századelő óta kialakult, Európában kimagasló mértékű állampénzügyi deficit. A nemzetközi üzleti világ, a politikai szféra Magyarország iránti lecsökkent érdeklődésének középpontjában e deficit és kezelése áll. A kezelési körülmények egyszerűsített a magyarországi mindennapi élet átütő alakítójává váltak. Az ország sorsának alakítása szükségessé teszi a kedvezőtlen fordulat mélyebb gyökereinek szemügyre vételét.

A gazdálkodás tudományát a rendelkezésre álló javak szűkössége hívta életre. Egyetemes tanulság, hogy – ellenható erő hiányában – az egyéni és társadalmi igények gyorsabb ütemben

bővülnek, mint a rendelkezésre álló javak és szolgáltatások. E dinamikakülönbség nem jellemzi a stacioner, premodernizációs társadalmakat, a gyorsabb ütemű korszerűsödésnek, felzárkózásnak viszont tartós útítársa. Az adott *fejlődési szakasz, fejlettségi szint* mellett *kulturális, társadalompszichikai* sajátosságok is közrejátszanak a hiány, a megtakarítási és fogyasztási hajlandóság átlagostól jelentősen eltérő mértékeinek kialakulásában. Nem közömbös a *földrajzi helyzet* szerepe sem. Fejlettebb és elmaradottabb térségek találkozásának övezetében a kevésbé fejlett ország igény szintjének növekedési üteme erőteljes impulzusokat kap a fejlettebb szomszédságtól.

Magyarország megkésett történelmi modernizációjából, relatív fejlettségi szintjéből, geostratégiai helyzetéből adódóan a magyar közgazdaság-tudomány viszonylag korán találkozott a növekedési képességeket meghaladó igény szintekből fakadó egyensúlyi problémákkal. *Láng Lajos*, az MTA tagja, többszörös miniszter, a Magyar Közgazdasági Társaság alapítója és első elnöke már ötnegyed évszázaddal ezelőtt úgy vélekedett, hogy a magyar gazdaságra jellemző tartós pénzügyi egyensúlyhiány hátterében társadalmi okok húzódnak, nevezetesen a fejlettebb országok fogyasztási szokásainak majmolása, a dzsentroid életmód elterjedtsége, az önmutogató költekezés. A „fenn az er-

nyó nincsen kas” mondás évszázados magyar magatartási, életviteli sajátosságra utal. Ma történelmi örökség, hogy a létezett szocializmus időszakában az államosított gazdaság alacsony működési határfokából, irracionalitásaiból is adódó erőforrás-szűkösség, valamint 1956 feledtetésére, a hatalom legitimálására szolgáló viszonylagos fogyasztásbővülés, „gulyáskommunizmus” súlyos külső eladósodáshoz vezetett. Magyar sajátosság volt az egy főre jutó külső eladósodás legmagasabb, a térségi átlagot több mint kétszeres felülmúló szintje.

A rendszerváltoztatás után nem csupán az átalakulás, a fejlődés forrásszükségletei, hanem a politika természetrajza, illetve a lakosság megnövekedett önrendelkezési szabadsága is életben tartotta a történelmi hagyományokat. Az elmúlt hatodszázadban végigvonuló s különösen a választási években kiugró állampénzügyi egyensúlyhiány ötvözte a történelmileg örökölt dzsentroid hagyományokat a választások megnyerésére összpontosító politikai gyakorlattal. Az 1990–2001 közötti időszak átlagában a GDP-hez viszonyított államháztartási deficit kerekén 5 százalékot, 2002–2006 átlagában 7,5 százalékot tett ki. A legutóbbi fél évtizedben kirívóan alacsony, átlagosan 2 százalékos lakossági megtakarítási ráta ráadásul a külső finanszírozás, külső pénzügyi függőség növekedéséhez vezetett. Az ebből fakadó pénzügyi összeomlásveszély elhárítása s a megcsappant nemzetközi hitelesség helyreállítása, állampénzügyi feszültségek radikális csökkentése sohasem következménymentes. Szigorító gazdaságpolitika a növekedési ütem csökkenésével, növekedési áldozatokkal jár. A növekedési áldozat mértéke nemzetközi tapasztalatok szerint függ a szigorítások szakmai-politikai előkészítésétől, megalapozottságától, a végrehajtás ütemezésétől, erejétől, következetességétől. Szigorításkor ingyen ebédre viszont nem tudunk.

A szigorító költségvetési politika is mély gyökéretű Magyarországon. Már Láng Lajos is szükségét érezte hangsúlyozni, hogy a szigo-

rítás csak pillanatnyi óvszer, amely „akadályát képezi ugyan a hanyatlásnak, de nem sarkantyúja a haladásnak. Megállapodást jelent a lejtőn lefelé rohanásban, de egyszersmind stagnációt, veszteglést a szüntelen előretörő gazdasági fejlődésben.”¹

Az állampénzügyi egyensúlyhiányból fakadó veszélyek mértéke ma már felismert s a jelenlegi kormányzati cselekvések középpontjába került. Globális gazdaság korszakában a pénzügyi szféra integrálódott a leggyorsabb ütemben, a legnagyobb mértékben. A mai világgazdasági értékrend elsősorban pénzügyi mutatók alapján minősít, a pénzügyi deficit csökkentése így megkerülhetetlen nemzetközi követelmény s országos érdek.

Már a XIX. században megfogalmazódott az a „nemzeti sajátosság”, hogy nálunk „a hazafiúi keseregés az első, az már másodrendű, hogy miért is kell keseregnünk”. E megfogalmazás ma sem időszerűtlen. Jogosan kérdezhetjük: fordítunk-e kellő figyelmet, energiát a gazdaság alacsony jövedelemtermelő képessége és a jövedelemfelhasználás közötti rés, a pénzügyi egyensúlyhiány s a lassú növekedés, a rendszerváltoztatással nyíló felzárkóztatási lehetőségek kiaknázatlanságának mélyebb s tartósabb hatású okaira?

Már *Széchenyi István* növekedési töprengéseiben is megjelent „a sokat költünk vagy keveset keresünk” kérdése. A magyar közgondolkodás a történelmi sorstársországok mögött messze elmaradó jelenlegi növekedési *dinamikát* tekinti ma kritikusnak. A leszakadás persze nem néhány év növekedési üteméből adódik. Az 1989–2006 közötti időszakban a magyar GDP egyharmaddal nőtt. Ez a közép-európai térségben nem a legrosszabb, hanem közepes teljesítmény. A 27 tagú Európai Unióban, a térségben a magyar gazdaság dinamikája az átlagot felülmúlta, az egy főre jutó GDP az uniós átlag 50 százalékaról 61 százalékára nőtt. Az Európában rekordszámba menő tartós pénzügyi egyensúlyhiány nem mutat közvetlen összefüggést a korábbi

növekedési ütemmel. A jövedelemtermelő képesség, a dinamika eddigi és várható alakulásában mélyebbre kell ásni.

EMBERI ERŐFORRÁSAINK ROMLÁSA

Növekedésméleti és oktatás-gazdaságtani megközelítések az elmúlt évszázad hatvanas éveiben hangsúlyozták, hogy korunk fejlődésének fő hajtóerejét már nem a természeti erőforrások vagy az állótőke-befektetések bősége, hanem a *humántőke-állomány* jelenti. Történelmi tapasztalatok szerint az anyagi jólét jelentette minden kultúra alapfeltételét. Az elmúlt századvégen a világ fordulóponthoz érkezett: a tudás, a kultúra a fejlett országok fenntartható növekedésének, jövedelemtermelő képességének feltétele lett. A humántőke színvonalát a hosszú távú oktatási, nevelési ráfordítások, társadalmi késztetések, értékrendi összefüggések, azaz a képzés, a belső és külső irányítás minősége alakítja. Ezek az összefüggések érvényesültek persze az emberi fejlődés kezdeti szakaszában is a szerszámkészítő embertől a homo sapiensig vezető pályán, de most meghatározóvá váltak.

Az elmúlt évszázad utolsó negyedében gyorsított ütemben változott a *növekedési hajtóerők* viszonylagos jelentősége. Az ezredforduló időszakában a közép- és felsőfokú képzettségű munkaerővel létrehozott termékek és szolgáltatások aránya első ízben lépte túl az 50 százalékot a fejlett országok GDP-jében. A világ gazdasága tudásintenzív növekedési pályán halad. Az EU Tanács és Bizottság legutóbbi közös jelentése² is azt hangsúlyozza, hogy az oktatás-kutatás-innováció tudásháromszöge játszik kulcsszerepet a növekedésben és foglalkoztatásban.

A tudásbázisú gazdaság megköveteli a zsugorodó európai munkaerő magasabb szakképzettségét. Alacsony szakképzettséggel rendelkező munkaerő mindinkább kitett a gazdasági-

társadalmi kirekesztettség kockázatainak. Az unió átlagában 2000–2005 között az oktatási kiadások aránya a GDP 4,7 százalékáról 5,7 százalékára nőtt. Korunkban a versenyképesség már nem szűkíthető le vállalatgazdasági, pénzügyi területekre, hanem a munkaerő kulturális, képzettségi, neveltségi, erkölcsi, valamint egészségügyi jellemzőit is sűrítő társadalmi teljesítmény. Ilyen értelemben indokolt *társadalmi versenyképességről*, illetve társadalmi tőkéről beszélni.

A jövő potenciális fejlődési deficitjének legfőbb hordozóját a magyar humántőke-állomány fejlődésében érzékelhető irányzatok jelentik. A magyar lemaradás egyik legláthatóbb negatív csúcsteljesítménye a *gazdasági aktivitás* mértékében alakult ki. A 15–64 éves lakosság foglalkoztatási aránya a 15 tagú Európai Unióban 64 százalék volt, ezen belül Dániában, Hollandiában, Svédországban 74 százalék. Magyarország 55 százalékos 2005. évi arányával a sereghajtók között szerepel, s csupán Horvátországot, Bulgáriát és Görögországot előzi meg. A 2000–2007 közötti időszakban, a rendszerváltás utáni munkahelymegszűnések óta a foglalkoztatottak száma alig 2 százalékkal nőtt. A gazdasági növekedés, különösen az ipari fejlődés hordozója a nemzetközi összehasonlításban is kimagasló ütemű termelékenységnövekedés volt.

■ A magyar gazdaság kedvezőtlen gazdasági aktivitási rátái adhatnak közvetlen magyarázatot az állampénzügyek kedvezőtlen alakulására, hiszen a költségvetés adó- és járulékbévételei ebből adódóan is alacsonyabbak. A tényleges gazdasági aktivitás a becsült európai átlagnál feltételezetten kiterjedtebb magyar szürke- és feketegazdaság következtében ugyan nagyobb, de e rendszerműködtetési gyengeség legfeljebb a jövő gazdaságkifehértési reményeit táplálhatja. Mindenesetre elgondolkodtató, hogy a Magyarországot hosszú időn át vonzó partnernek tekintő külföldi befektetők alacsony gazdasági aktivitás mellett miért munkaerőt megtakarító,

termelékenységet növelő tőkeintenzív beruházásokkal bővítették tevékenységüket.

A *tőkeintenzív* fejlesztés összefüggésbe hozható a munkaköltségek színvonalával, a munkakínálat szűkösségével, a munkaerő minőségével is. A 2000–2006 közötti időszakban az egy munkaóra jutó munkaerőköltségek Románia után Magyarország esetében nőttek a legnagyobb mértékben, s az egy munkaóra jutó munkaerő költségek Szlovénia után a legmagasabbak.³

■ A mennyiségi értelemben vett *képzési* teljesítmények Magyarországon kedvezőek. A középfokú és felsőfokú oktatásba bevontak aránya európai s térségi összehasonlításban kedvező, sőt a felsőfokú oktatásba bevontak számának a hajdani „tonnaideológiát”, mennyiségi szemléletet idéző megnégyszereződése megfelelő feltételek megteremtésének hiányában egyenesen feszültségforrássá vált.

Az úgynevezett tudásalapú globális társadalomban azonban nem a mennyiség, hanem az emberi erőforrások minősége jelenti a legfontosabb fejlődési hajtóerőt. Az elmúlt negyedszázadban sikeresen felzárkózó országok (Dél-Korea, Írország, Finnország) gazdasági teljesítményei igen szoros összefüggést mutatnak az oktatási-képzési rendszer minőségi fejlesztésével. Összehasonlító oktatás-gazdaságtani vizsgálatok az elmúlt évszázad derekán még magyar sajátosságként kiemelték, hogy a szellemi tőkeképzés színvonala, eredményessége lényegesen magasabb, mint a termelésé. Az elmúlt évtizedben készített PISA-felmérések kellemtelen meglepetésként közölték az *átlag alatti magyar diákteljesítményeket*.

■ Humántőke-képződési deficit adódik a *felnőttképzés* gyengeségéből is. A teljes társadalmi-gazdasági beilleszkedést, a kreativitást s innovációt is ösztönző élethosszig tartó tanulás teszi lehetővé. Az élethosszig tartó képzésben résztvevők aránya 2006-ban 9,6 százalék volt az unióban, Magyarországon pedig 3,8 százalék. E téren csak a balkáni országok teljesítménye gyengébb.

■ A minőségi hanyatlást súlyosbítja a *képzési szerkezet* jellege is. A természettudományos és mérnöki végzettségű szakemberek 2006. évi aránya a 20–29 éves korosztályban Magyarországon 5,1 százalék az unió 13 százalékos átlagával szemben. További lemaradást vetít előre a műszaki, természettudományos, matematikai képzésben részesülők számának 2000–2005 közötti évi átlagos 1,8 százalékos növekedési üteme a 4,7 százalékos uniós átlaggal szemben.⁴ Az egy millió lakosra jutó PhD-képzés mutatószáma az OECD-országok közül Olaszország után Magyarországon a legalacsonyabb.

■ A szakképzettség magasabb szintű tartományában, a *kutatás-fejlesztésben* még kirívóbb a lemaradás. A tízezer munkavállalóra jutó kutatók száma az Egyesült Államokban 66 fő, az Európai Unióban 37 fő, Magyarországon pedig 9 fő volt. Költségoldalán a GDP kutatás-fejlesztésre fordított hányada az Egyesült Államokban 2,7 százalékot, Svédországban 4,3 százalékot, Finnországban 3,4 százalékot, Szlovéniában 1,6 százalékot, Csehországban 1,2 százalékot Magyarországon pedig nem egészen 1 százalékot tett ki.⁵

Az összehasonlító adatok sajátos *kettős fejlődési paradoxont* szemléltetnek. Az egy főre jutó magyar GDP 2006-ban az uniós átlag 61 százalékát tette ki. Az oktatási-képzési mutatók viszont csupán az uniós átlag 20-50 százalékát érik el. A magyar lemaradás tehát éppen ott a legnagyobb mértékű, ahol a XXI. századi felzárkózás a legnagyobb követelményeket támasztja. Másrészt a történelmi visszapillantásban a helyzet megfordult: *a humán potenciál színvonalában a lemaradás jóval nagyobb mértékű, mint az anyagi termelésben, jövedelemszintben*.

A teljesítményi követelmények növekedésének időszakában e rövid és középtávon nem orvosolható leszakadás kedvezőtlenül befolyásolja a hosszú távú magyar fejlődés kilátásait. A gazdaságpolitika számára jelzés, hogy az emberi erőforrás-gazdálkodás fő problémája nem

az alacsony szintű foglalkoztatásból, hanem a magyar munkaerő *foglalkoztathatóságából* adódik. A külföldi tőkebefektetéseket, korszerűbb ágazatok fejlődését, a magyar termelési-kiviteli szerkezet nemesítését a megfelelő szakképzett-ségű munkaerő hiánya mindinkább gátolja.

Az emberi erőforrások minőségében szám-szerűsíthető leszakadás ellentmondásos oktatáspolitikai torzulatokat tükröz. Az elmúlt évtized mennyiségi fejlesztései nyomán torz szerkezetű, gyenge minőségű s a piaci igényektől elszakadó oktatási rendszer alakult ki. A minőség forradalma elmaradt, terjed az elsilányosodás. Téves koncepciók, a diákok „stresszmentesítésére”, derűs ifjúságának elősegítésére irányuló reformtörekvések, az Egyesült Államokban bevált programok, módszerek átvétele nyomán a közép- és felsőfokú képzésből kikerült diákok gondolkodási készsége, motiváltsága, felkészültsége, tudása lényegesen elmarad a korábbi időszakban elért szintektől, s ráadásul a világgazdasági versenyéleződés a teljesítményi követelmények növekedésének időszakában. A képzésben nincs „királyi út”, a tudásért sajnos meg kell szenvedni. Éleződő világgazdasági versenyben a képzési minőség romlása eleve fejlődési fék az ország számára, ugyanakkor munkanélküliségi esély, a „fölösleges ember” státuszából fakadó, jobb esetben „a betanított értelmiségi segédmunkás” szerep a „képzett” számára.

A versenykörnyezet tehetséggazdálkodást követel. Az oktatás multifunkcionális tevékenység. A globalizáció adott környezetében, a tudásintenzív világgazdasági növekedés időszakában az oktatás elsődleges funkciója a szellemítőké-képzést, versenyképességet javító tudásgyarapítás, képességfejlesztés, nem pedig szociálpolitikai feladatok ellátása, munkapiaci feszültségek enyhítése, esélyegyenlőség teremtése. A piaci fundamentalizmus viszont arról nem vesz tudomást, hogy Európa reneszánsz kezdeteivel kibontakozó felemelkedése és féltézredes nemzetközi pozíciói elválaszthatatlanok

voltak a tágabb értelemben vett történelmi örökséget hordozó európai műveltség-szemenytől. E műveltség-szemeny elbúcsúztatása, a műveltség sorvasztása a magyar oktatási és társadalmi nevelési rendszerben jelenlegi s különösen jövőbeni veszélyek, társadalmi-politikai, életvezetési konfliktusok forrása. Uniós tagország nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a lisszaboni stratégia szellemében a kultúra a felzárkózáshoz szükséges kreativitás gerjesztője, az unió belső és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztési eszköze. Az ország s a világ realitása-it ismerő közgazdászok már hosszabb ideje hangoztatják, hogy az oktatást, kultúrát szervesen integrálni kell a fejlesztési stratégiákba. Már féltézredes megfogalmazás, hogy az információs társadalommá való átalakulás legfontosabb eleme nem a technológia, nem a politika, nem is a pénzügyi háttér, hanem a kultúra.⁶

ÉRTÉKRENDI KIÜRÜLÉS

A történelmi fejlődés gazdag példatára szemléltette már a gazdasági teljesítmények és a társadalmi értékrend közötti összefüggéseket. A „gulyáskommunizmus” történelmi kompromisszumának keretében a magyar lakosság a térség többi országánál gyorsabb ütemben, a fejlettségi koravenség állapotában zárkózott fel az USA-ból kiinduló, majd a nyugat-európai országokban is általánossá váló fogyasztói értékrendi változásokhoz, s ma már a fogyasztást alapvető értéknek tekinti.

Az értékrendi torzulatok hatása statisztikailag kevésbé számszerűsíthető a humán potenciál minőségének romlásában. *Soros György* a *Gyarlóság kora* című legutóbbi könyvében elítéli azt a weimari Németországra emlékeztető amerikai életstílust, amelyet jellemez az élvezetek korlátlan hajszolása az erkölcs, a hagyományos értékek rovására. Magyarországon az eltűnt hagyományos nemesi, paraszti s polgári értékrend, normarendszer helyébe nem lépett

semmi más. Európai összehasonlításban kirívóan magas az anyagi jólét, gyarapodás aránya a magyar lakosság értékválasztási rangsorában. Ezzel párhuzamosan a hagyományos erkölcsi értékek, mint a szabadság, a tisztesség, megbízhatóság, törvényisztelet, szótartás, család, kulturált emberi kapcsolatok súlya elenyésző. A korábbi morális értékek elsorvadása, értékrendi torzulatok súlyos poggyászt jelentenek a magyar fejlődés, a gazdaságpolitika számára, hiszen lecsapódnak a törvény és rend sorvadásában, a törvényt nem követők, adót nem fizetők, ügyeskedésből élők magas arányában, az „átverési” technikák elterjedtségében s az ebből fakadó bizalomhiányban, a fogyasztási dűhben, a kirívóan alacsony lakossági megtakarítási színvonalban s az ebből fakadó eladósodásban, külső pénzügyi függőségben. Közrejátszik az ország megosztottságában, a nemzedékek eltávolodásában, az egyéni és közösségi, nemzeti célok ütközésében is.

Az értékrend része a társadalmi tőkének. Deficitje versenyhátrány. A liberális kapitalizmus teoretikusai abból indultak ki, hogy a piac ösztönzi a szorgalmat, az erkölcsi emelkedést, felelősségvállalást, takarékossgot, racionális magatartást, általában a józan gazdálkodást. Az ókori görög pedagógia viszont már tisztában volt azzal, hogy a jóra nevelni kell az embert. A piacgazdaság hatékony működtetése a társadalom neveltségétől, értékrendjétől is függ. Ennek hiányában elszabadul a hajlam a mértéketlen haszonszerzésre, életélvezeti hajszára, állami kitarotottságra, ügyeskedésre, kiürülnek az emberi kapcsolatok.

Az értékrendi deficittek szorosan kötődnek a társadalom nevelési rendszerének megroppanásához. Oktatási reformoktól korántsem függetlenül eltűnt, illetve legyengült az iskolarendszer nevelési szerepe, erodálódik a család intézménye, ebből adódóan a család nevelési ereje, eltűnt, illetve megcsappant a hadsereg és az egyház korábbi nevelési funkciója. A televízió lett a társadalmi nevelés alapvető eszköze.

Fél évszázaddal ezelőtt, a *televíziózás* magyarországi megjelenésének időszakában nagy remények fűződtek a képernyő oktatási-nevelési-kultúraterjesztő szerepéhez. Az elmúlt másfél évtizedben kialakult televíziós adások többsége érték-, ízlés- és tudatromboló hatású, igénytelenséget, agresszivitást, erkölcsi deficitet, deviáns magatartást gerjeszt. Európában nyugatról keleti irányban csökken a gazdaságfejlettség színvonala, nő viszont a tv-képernyő előtt töltött órák száma. Az unió tagországaik közül 2006-ban Magyarország listavezető a képernyő előtt eltöltött négy és félórás napi átlaggal, ami erősen közrejátszik a humántőkeképzés növekvő deficitjében, a közösséggyengítő hatások és a közösségi érdek iránti közömbösség kialakulásában. Ha a tv-civilizáció a tömegtársadalom ópiuma, akkor Magyarország már kritikus mértékű függőséget ért el. A tv és a számítógép ernyője előtt eltöltött nagyszámú magányos óra egyszerre erősíti a társadalom túlzott atomizálódását, az egyén elmagányosodását, rontja az emberi kapcsolatok s tágabb értelemben az élet minőségét.

Humán erőforrásaink hanyatlásához kötődhetnek közvetlen haszonelvűségen nyugvó üzleti érdekek. A politikai demokrácia és a piacgazdaság tartós és hatékony működéséhez azonban hozzátartozik az emberi-társadalmi minőség forradalma. Az oktatás, társadalmi, nevelési, értékrendi vezéreltség deficitje mindenütt aláássa intézményrendszerileg is a politikai demokrácia és a piacgazdaság működésének alapjait. Mind a piacgazdaság, mind a politikai demokrácia alapvető elméleti feltételezése, hogy az állam beavatkozásától, gyámkodásától mentesített egyén racionális döntéseket, életvezetési stratégiákat tud kialakítani, képes *ön gondoskodásra*. A silányodó oktatási-képzési társadalmi nevelés nyomán kialakuló társadalmi realitás így *rendszerinkoherenciákhoz* vezet.

Nem lehet vigasz *Umberto Eco* véleménye, hogy a világ a globális fogyasztói társadalom keretében elindult a globális tudatlanság felé.

Magas jövedelemszintű, beérkezett országok viszonylag hosszabb ideig együtt tudnak élni a humán potenciál gyengülésének következményeivel. Gyorsított felzárkózás, teljesítményjavulás viszont nem valósítható meg átfogó szellemi megújulás nélkül.

EGÉSZSÉGÜGYI LESZAKADÁS

Az emberi erőforrások megnövekedett szerepe a versenyképességben gazdasági szempontból is felértékeli a lakosság egészségi állapotának jellemzőit. Nagyszámú felmérés szemléltette már a magasabb képzettség kedvező hatását az egészséges életmód elterjedtségében, az egészségügyi állapot javulásában. A közgazdász szociológus, *Andorka Rudolf* már másfél évtizede felhívta a figyelmet arra, hogy a társadalmi értékrend kiürülése, a céltalanság, az élet értelmének eltorzulása, elbizonytalanodása a népesség testi-lelki bajainak elszaporodásához vezet. Lehet-e ezek után nagy meglepetés, hogy emberi erőforrásaink, társadalmi tőkeellátottságunk leszakadása a népesség egészségi állapotában is tetten érhető?

Fél évszázaddal ezelőtt a magyarországi népegészségügyi mutatók, életkilátások még kedvezőbbek voltak mint több nyugat-európai országban. A magyar férfilakosság születéskor várható átlagos élettartama 2004-ben csak a balti államokban és Romániában volt alacsonyabb, a nők esetében csak Romániában és Bulgáriában.⁷ Rossz társadalmi közérzetet, krónikus stresszhelyzeteket tükröz Magyarország negatív rekordja a daganatos betegségekben meghaltak arányában, a depressziós tünetekben szenvedők arányának 13 százalékról 18 százalékra való növekedésében 2000 és 2005 között. Az oktatásügyhöz hasonlóan az egészségügyben is találkozunk azal a *paradoxonnal*, hogy a népesség egészségi állapota rosszabb a gazdasági mutatók alapján indokoltnál.

KONCEPCIONÁLIS DEFICITEK

Trianon sajátos szellemi öröksége a XIX. század nemzeti önbizalmának megroppanása, a „csatlós mentalitás” erősödése a szellemi, politikai, tudományos életben. Egyéni érvényesülési szempontoktól korántsem függetlenül már két világháború közötti időszakban is megjelenik, majd a második világháború után dominánssá válik az ország sorsát befolyásoló ügyeletes nagyhatalom ideológiáinak, tudományos, politikai uralkodó áramlatainak, intézményrendszeri megoldásainak gyakorta kritikátlan átvétele, *másolása*. A létezett szocializmus kényszermechanizmusainak felpuhulásával párhuzamosan a marxizmus monopolpozíciója gyengülő hegemonpozícióvá alakult át. Az ország nagyobb gazdasági és szellemi nyitottsága következtében a hatalmi elit és a szakmai értelmiség elsődleges hajlandóságot mutatott a nyugati eszmék, mindenekelőtt a neoliberais „főáram” befogadására. Az elmúlt, csaknem évszázados időszakban az országirányítást befolyásoló importált ideológiák tartalma ugyan erőteljesen megváltozott, változatlan maradt viszont a nagyhatalmi főáramokhoz igazodó többségi magatartás, szellemiség. E mentalitás jelenik meg a szellemi elit egy részének politikai pártokhoz fűződő mai viszonyában is.

Az úgynevezett *közgazdasági főáram* növekvő súlyú egyeduralma magyar sajátosság. A volt KGST-országokban részben a hagyományos szociáldemokrácia, részben a nacionalizmus, részben a politikai konzervativizmus eszmerendszere szűkíti a neoliberalizmus elméleti, gazdaságpolitikai és gyakorlati mozgásterét. A magyar gazdasági elit rendszerváltoztatás utáni nagyobb mértékű kontinuitása, az üzleti világ kormányzati pozíciók megszerzésére irányuló törekvéseinek ereje, az állam és államigazgatás szerepének leértékelése, a vállalatvezetési módszerek és érdekviszonyok államigazgatási megjelenítése, a közvetlen haszonelvűsége alapuló értékrend Magyarországon jóval

erőteljesebb és láthatóbb, mint az Európai Unió hajdani szocialista tagországaiban. E körülmény feltehetően közrejátszott abban, hogy a magyar gazdaságpolitika célrendszerében, eszköztárában hiányos dimenzió lett a fejlesztéspolitika.

Az eltérő társadalmi-gazdasági környezetben kialakult nagyhatalmi szellemi áramlatok, intézményrendszeri és irányítástechnikai megoldások átvételére irányuló törekvések háttérbe szorították vagy kiiktatták az ország fejlődéstörténeti örökségére, sajátosságaira építhető racionális társadalmi-gazdasági nézet-, cél- és intézményrendszer kialakítását, működtetését, a nemzeti sajátosságok, értékek és érdekek megjelenítését az átalakulási, integrálódási és felzárkózási folyamatokban. A történelmi szemlélet háttérbe szorítása az alkalmazott gazdaságtan és gazdaságpolitika nagyszámú területén is érzékelhető. Különösen az állam szerepével, a stratégiai gondolkodásmóddal s a versenyképesség társadalmi összetevőivel összefüggő deficitek érdemelnek figyelmet.

A gazdaság állami irányításának évtizedei után Magyarország lovasnemzeti nagyugrást hajtott végre az *állam* szerepének elsorvasztására irányuló megközelítések felértékelésével. A történelmi szemlélet kiiktatásával feledésbe merül, hogy az állam szerepe mindig is korszalközpontú, összefügg az adott korszak fő tartalmi kihívásaival, a társadalmi-gazdasági fejlettség adott színvonalával. A kapitalizmus fejlődése során, a fejlődéstörténeti örökség alapján a piacgazdaság eltérő modelljei alakultak ki az angolszász országokban, Skandináviában, Dél- és Közép-Európában, a fejlődő országokban. Bár ma erős tendenciák érzékelhetők az angolszász kapitalizmus rendszerspecifikus vonásainak univerzális elfogadtatására, a modellkülönbségek a globalizáció mai környezetében is erőteljesek.

A globalizáció azt sem tüntette el, hogy a közhatalom gyakorlásának eltérő formái alakultak ki Ázsiában, Latin-Amerikában, Európa

különböző régióiban, illetve az Egyesült Államokban. A gazdasági fejlettség magas fokán, fejlett piaci mechanizmusok megléte és erőteljes s hatékony civil szervezetek jelenléte mellett az állam és az államigazgatás feladata szűkülhet. A gazdasági fejlettség alacsonyabb szintjén, különösen a történelmileg megkésett modernizáció és felzárkózás szakaszában viszont az állam szerepe nem nélkülözhető. E szerepet alakítja a gazdasági ciklus adott szakasza is. Válság, recesszió idején erőteljes társadalmi nyomás sürgeti az állami szerepvállalás kiszélesítését, felhőtlen konjunktúra esetén ennek fordítottja érzékelhető.

Ma már tapasztalat, hogy a korlátozás nélküli piacok lehetnek ugyan hatékonyak az erőforrások magánszükségletek szerinti elosztásában, de gyengén teljesítenek a közjólátásban, a közös szükségletek, a törvényes rend, stabilitás, természeti környezet, gyermekvállalás, nemzeti érdekek védelmében. Magyar sajátosság, nemzetpolitikai követelmény a Kárpát-medencében élő magyarság integrálása, érdekeinek védelme az államhatárokon túlnyúló fejlesztésekkel, regionális együttműködési struktúrák kialakításával.

A nemzetgazdaságok összefonódásának elmélyülése nyomán az egyes országok, térségek, tevékenységi területek sorsát *versenyképességük* alakítja. A közgazdaság-tudomány jelenlegi főáramának felfogása a versenyképességet vállalatgazdasági, illetve pénzügyi kategóriának tekintti. A versenyképességet árak, költségek, árfolyamok, adók, üzleti környezeti minőség alapján méri. A piacokon kétségtelenül termékek és szolgáltatások mérkőznek egymással, e verseny kimenetelét azonban növekvő mértékben alakítja a termékelőállítás és -forgalmazás háttérkönyezet, a mögöttes államigazgatási, oktatási, környezetvédelmi, társadalomellátási alrendszerek teljesítőképessége. A versenyképesség mind komplexebbé váló követelménye messze túlnő a vállalatgazdasági kereteken vagy közvetlen pénzügyi mutatókon. A gyors ütemű

felzárkózás rendszerint együtt jár a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésével, leszakadási folyamatokkal s ebből fakadó destabilizációs veszélyekkel. A sikeres világgazdasági integrálódás megköveteli a belső dezintegráció lefékezését, megakadályozását. A gazdaság sikeres fejlesztése átfogó társadalmi összefüggések figyelembevételét, a *társadalmi versenyképesség*, társadalmi tőkeképzés szolgálatát igényli.

A versenyképesség különféle s közvetlenül gyakorta nem számszerűsíthető, modellekbe nem foglalható összetevői csak a világgazdasági realitásokhoz s a helyi adottságokhoz igazodó átfogó *fejlesztésstratégiai* célrendszerben hangozhatnak össze sikeresen. Történelmi tapasztalatok szerint az értékek segítettek a világ, a társadalmi-gazdasági valóság értelmezésében, a társadalmi integrálódásban, az egyéni és közös jövőkép kialakításában. Nincs-e ennek köze ahhoz, hogy a politikai elitnek láthatóan bizonytalanok abban, hogy milyen Magyarországot, milyen Európát akarunk? Országsebezhetőséget jelent, ha láthatóan felgyorsuló világgazdasági átalakulások korszakában nincs elfogadható jövőkép, cselekvési program.

A létezett szocializmus sajátos reakciójaként eltűnt a gazdaságpolitikában a stratégiai szemlélet, a távlatos gazdasági-társadalmi célok, Magyarország jövőbeni nemzetközi és európai helyfoglalásának, célszerű szakosodásának cél-, eszköz- és szervezeti rendszere. A lecsúszási folyamat megállítása, az unióból megszerezhető források elosztása, az állampénzügyi egyensúlyhiány csökkentéséhez szükséges reformok beindítása átfogó, hosszabb távú fejlesztési stratégia nélkül indult be. Eredeti megoldások, a „projekt Magyarország” gyakorlata nem helyettesíti a stratégiai tervezést. Nem érzékelhető célrangsorolás, összpontosítás a forráselosztásban, szervezeti rendszerben. A gazdasági fejlődés története sokszorosan szemléltette, hogy minden ország helyzete, problémaköre, mozgásteret egyedi. A nemzetközi pénzügyi intézetek által évtizedekig ajánlatott univerzalista gazda-

ságpolitika megismert következményei jól jelezték, hogy a mindenhol s mindenkor alkalmazhatónak vélt gazdaságpolitikai receptek másolgatása nem ajánlatos. Különösen a növekvő súlyú hosszú távú folyamatok, a humántőkeképzés, infrastruktúra-fejlesztés, struktúraátalakítás sikere követeli a fejlesztési stratégiát.

A VEZETÉSI SZÍNVONAL ESÉSE

A humánszféra minőségi színvonalának közvetlenül nem számszerűsíthető, de nagyjelentőségű tényezője a *vezetési*, szervezési, döntési szféra. A nemzetközileg is sürgetett jó kormányzás, jó vezetés, a „good governance” nagy szerepet játszik a nemzetközi versenyképességben. A versenygazdaság kedvezőtlen teljesítményei nemcsak strukturális szervezeti megoldásokat tükröznek. Hosszú távú autóversenyeknél a lemaradást okozhatják konstrukciós hibák, forrás- azaz üzemanyag-problémák, valamint a vezetői felkészültség problémái, a menetirány, menetsebesség, gázadagolás, fékezés kialakítása is. Nem véletlen, hogy nem tanulóvezetőket ültetnek a versenyautók volánja mögé.

A szakigazgatási szempontok rendszerváltoztatás után elvárt előtérbe kerülése nem következett be. Kontraszelektív folyamatok mind vállalatvezetési, mind pártvezetési, mind kormányzati szinten érzékelhetők, lojalitási, személyi szempontok a szakmai-emberi érdekek rovására érvényesülnek. Mind a nagyvállalatok, mind a politika keresletét az egyetértés, lojalitás s nem pedig a felkészültség mértéke alakítja. A jelenlegi kontraszelektív persze nemcsak a vezetés igény szintjét jellemzi, hanem a döntések gyengébb megalapozottságában, a társadalom és a gazdaság ebből adódó működési zavaraiiban is tükröződik. A vezetői színvonal tükröződik a különféle igazgatási folyamatok lassú sebességében, romló szakszerűségében, az ellenőrzési funkciók lanyha érvényesítésében, különféle programok előkészít-

tettségének, koncepciókereteinek, menetrendjének, végrehajtási folyamatainak gyengeségében, a növekvő elidegenedés s társadalmi apátia erősödésében, az ország iránti nemzetközi bizalom meggyengülésében.

Nemzetközi jelenség, hogy az elmúlt negyedszázadban megerősödött alkuerejű tőke törekszik politikai pártok megnyerésére, közvetett politikai befolyás gyakorlására. Az elmúlt években sajátos szerkezeti és szerepváltozások alakultak ki a magyar politikai erőterben is. A rendszerváltás után kialakult magyarországi Big Business képviselői, gyakorta a korábbi politikai rendszer funkcionáriusai, kinevezeteli korábban közvetve képviselték, érvényesítették érdekeiket a politikai hatalomban. Új jelenség, szakaszhatár, „hungaricum” viszont, hogy ma már az üzleti világ képviselői érdekeiket nemcsak közvetve, hanem mindinkább *közvetlenül*, a politikai hatalom közvetlen megszerzésével érvényesítik.

Az országirányítás csak az angolszász világban, főleg az Egyesült Államokban támaszkodik az üzleti világban bevált menedzsment-módszerekre. Európában s mélyebb európai vagy saját történelmi hagyományokkal rendelkező országokban viszont az országokat államigazgatási módszerekkel kormányozzák.

Az utóbbi években Magyarország eltért az Európában kialakult többségi államigazgatási gyakorlattól. A politikai és üzleti szféra erősödő integrációja sajátos vezetési problémákat jelez. A centralizált vállalatirányítás és a demokrácia alapelvein nyugvó kormányzati rendszer működtetésének vezetési technikája korántsem azonos. A legújabb államigazgatási újítás, üzletemberek állami pozícióba ültetésének kockázatait növeli az is, hogy a „sikeres üzletemberek”, tulajdonosok társadalmi elfogadottsága az európai átlagnál jóval kedvezőtlenebb. A magyar társadalom jelentékeny hányada nincs meggyőződve arról, hogy az elmúlt két évtized egyéni gyarapodásai, tulajdonszerzései, elért jövedelmi viszonyai mögött tényleges teljesít-

mények állnak. Vitatott, hogy az elmúlt két évtized magyarországi meggazdagodási technikai elégségesek-e a globális versenyben szükséges vezetési versenyképességhez s különösen az ország jó irányításához. Nem erősíti a vezetési színvonalat az a szemlélet sem, amely a vezetés feladatait, szerepét azonosítja a kommunikációval, energiáit a jó döntések helyett a kommunikációra összpontosítja, s ezzel kíván döntési deficitet elkenőzni. Ma fejtetőre állt a két évezredes római bölcsesség, hogy „non verbis sed factis opus est”, azaz nem szavakra, tettek-re van szükség.

Vezetési deficitjeinknek széles társadalmi spektrumban van generációs vetülete is. Vezetési ismeretek, tapasztalatok, technikák, a sikeres vezetéshez szükséges tágabb belső s nemzetközi összefüggések megismerése általában időigényes feladat. Ez nem az erőteljesen meghosszabbodott kamaszkorú és a korábbinál gyengébb képzési rendszerben felnőtt ifjú korosztályok jellemzője. Nem ritka tapasztalat, hogy ifjú vállalatvezetők vállalataikért érzett szociális felelősségérzete meglehetősen korlátozott. Régi filozófiai megállapítás, hogy tökéletes tudás nélkül elkerülhetetlen a tévedések gyakorisága. Szoros tehát az összefüggés az ismereti deficit és a tévedési gyakoriság között. Nem alaptalan a kérdés, hogy a reformok előkészítetlensége, ötletszerűsége, többfrontos egyidejű beindítása, gyenge végrehajtása nem hozható-e összefüggésbe a nemzetközi tapasztalatokat, technikákat és országsajátosságokat kevésbé ismerő megifjult politikai vezetéssel, államigazgatással.

Forradalmi időkben a vezetői-döntéshozói korszerkezet eltolódik a fiatal korosztály felé. Békeévekben ilyen eltolódás tapasztalathiányból, korosztályi sajátosságokból adódóan túlmozgásokhoz, az öncélú változások sűrűsödéséhez vezet. A jelenlegi és jövőbeni stabilitás szempontjából nem szerencsés a felerősödő vélekedés, hogy ideje lenne véget vetni az „ifjú törökök forradalmának”. A kilencvenes

évek derekán honosodott meg Magyarországon „a rettenetes párttagság” kifejezés. Ma a nemzetközi döntéshozói, elemzői környezetben fogant meg s országkockázatokban is lecsapódik a „rettenetes magyar politikai elit” fogalma.

Magyarország európai térségen belüli fejlődésében tehát sajátos *fordulatok* érzékelhetők. A XX. század nagyobb részét jellemző helyzetel szemben európai lemaradásunk mai mértéke nagyobb a humán szférában, mint az anyagi termelésben. A második világháború utáni négy évtizedben a fejlődés fő fékét a kedvezőtlen külső feltételek, a szovjet birodalmi politika kényszerei nyomán beszűkített mozgástér s az ebből fakadó világgazdasági pozícióvesztés, gazdaság szerkezeti eltorzulás, külgazdasági teljesítményromlás jelentette. A közelmúltban a fejlődés külső feltételei javultak, az uniós csatlakozás nyomán eltűnt a kis országok hagyományos értelemben vett piacproblémája, tágtak a külső erőforrásszerzés lehetőségei, kedvezőbbé vált az ország geostratégiai helyzete, így az ország legjobb teljesítményei a külgazdasági szférához fűződnek. Sajátos kettős balkáni menetelést mutat be az ország. Gyors ütemben bővülnek gazdasági kapcsolataink a balkáni országokkal, ugyanakkor emberi erőforrásaink színvonala is mindinkább balkáni jellemzőket mutat, kezd leszakadni Közép-Európa mögött. Helyzetünk romlásáért tehát nem a balsors, a kedvezőtlen „csillagállás”, a pénztőke szűkössége hibáztatható. Humánpotenciálunk meginduló silányosodása, leszakadása, nem magyarázható külső okokkal. A deficittek bennünk vannak.

Közepesen fejlett felzárkózásra áhító országban *fejlődéstörténeti paradoxon* a kultúra, társadalmi értékrend, jövőképsorvadás. A hedonisztikus, esetenként önpusztító életvitel, agresszivitás, a felelőtlenség gyorsuló ütemű terjedése, az erősödő korrupció, visszaélés a politikai, gazdasági, kommunikációs hata-

lommal, „kapcsolati tőkével” a késő császárkori Rómára vagy a weimari Németországra emlékeztető társadalmi degenerációs tünet. Az ókorban e folyamat következményei még évszázadokra nyúlt időszávon jelentkeztek. A felgyorsult fejlődési ütemű elmúlt évszázadban a weimarizálódás reakciójaként kialakuló történelmi tragédia évtizednyi időszakon belül következett be. A szűrágás már nálunk is elkezdődött. Az ország mozgástere beszűkült. Választani a rövid távon kellemetlen vagy a hosszabb távon elviselhetetlen között lehet. Társadalmunk és gazdaságunk működési modellje ma ugyancsak távol áll a tökéletestől. Toldozgatással, foldozgatással, „pars pro toto” megközelítésekkel nem reformálható. A romlás baudelaire-i virágainak elszaporodása, szárbaszökkenése haladéktalan átfogó társadalmi kertészeti munkát követelne. A gazdaságtudomány és gazdaságpolitika önmagában már nem alakíthatja sikeresen a fenntartható gyors ütemű fejlődés, felzárkózás feltételeit. A gazdaság gondjai a társadalomból kiszakítva nem orvosolhatók.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a két évtizeddel ezelőtti helyzettel szemben az ország ma már nem rendelkezik politikai destabilizálódás nélkül privatizálható vagyonnal, eltűnt a privatizációs párna. A térségi verseny erősödése, az intenzívebb profitrepatrizáció, a tőkebefektetési vonzerő megcsappanása, a pénzügyi egyensúlyjavítás követelménye gazdaságilag kedvezőtlenebb megújodási keretfeltételeket jelentenek. Kiutat, terápiát csak a humán erőforrások felértékelődése, nemesedése jelenthet. A társadalom és önmagunk átfogó erkölcsi, politikai, szemléleti megújodása, konszenzuális kultúra, multidiszciplináris tudományos alapon kialakított jövőkép és hosszabb távú nemzetstratégia következetes végrehajtása tüntetheti el a nemzet fejlődésének korlátait, deficitjeit. Ma még nem megalapozatlan a remény, hogy sorsot fordíthatunk.

JEGYZETEK

- ¹ Láng Lajos: Társadalmi deficit, Budapest, 1881, 57. oldal
- ² Joint Progress Report of the Council and the Commission, Sec. (07/1484, 07/12/11 Brüsszel
- ³ Versenyképességi Évkönyv, 2007, GKI Gazdaságkutató Rt.
- ⁴ Joint Progress Report of the Council and the Commission, Brüsszel
- ⁵ Mérlegen Kelet-Közép-Európa 15 éve, KSH, 2006
- ⁶ Castells, M. – Himanen, P.: The Information Society and the Welfare State, 2002, Oxford University Press
- ⁷ Mérlegen Kelet-Közép-Európa 15 éve, KSH, 2006

Tisztelt Szerző!

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

A Pénzügyi Szemlében megjelenő cikkek, tanulmányok terjedelme legfeljebb 50 000 leütés lehet (szóközzel), alsó határt nem szabunk meg.

A szöveget megfelelő tagolással (címek, alcímek szerepeltetésével) kérjük.

Nélkülözhetetlen a felhasznált irodalom, a hivatkozások gondos összeállítása, amely tartalmazza

- a szerző(k) nevét (külföldieknél a vezetéknev után, vesszővel elválasztva, a keresztnévnek csak a kezdőbetűjét),
- a megjelenés évszámát,
- a hivatkozott mű, publikáció teljes címét,
- (szak)könyvként vagy más kiadványként, illetve azok részeként való megjelenés esetén a kiadó megnevezését, a kiadás helyét,
- (szak)folyóiratban közreadott műnél értelemszerűen a folyóirat megnevezését, a megjelenés hónapját (vagy éven belül a sorszámát, amelyiket a folyóirat használja),
- minden esetben azt, hogy hányadik oldalra (oldalakra) történik a hivatkozás.

Mind a táblázatokat, mind pedig az ábrákat szíveskedjen címmel ellátni és folyamatosan számozni (a hivatkozást a szövegen belül is megjelölni), valamint feltüntetni a mennyiségi értékek mértékegységét. Az ábrák, diagramok adatsorait Excel-programban mellékelje. Az adatok forrását és a táblázatokra, ábrákra vonatkozó megjegyzéseket 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.

Örlős László*

Szemponatok Magyarország nemzetközi fejlesztéspolitikájának alakításához

Közelítés a multilaterális fejlesztéspolitika oldaláról

Örvendetes, hogy a nemzetközi fejlesztési együttműködési politika (NEFE) ma már itthon sem kizárólag kormányzati feladatként jelenik meg. Nemzetközi összehasonlításban is igen igényes, a teljességre törekvő és az (újra)kezdő donorstátusunkból következő problémákra rávilágító tanulmányok látnak napvilágot. Elmondható, hogy egyre inkább magukénak érzik a civil szervezetek és a tudomány is a témát (lásd többek között: Kiss, 2007; Paragi – Szent-Iványi – Vári, 2007). A jelen dolgozat éppen ezért nem alapvetésnek készült, sokkal inkább

- azokra a közvetlen gazdaságtörténeti és közgazdasági előzményekre kívánja felhívni a figyelmet, amelyek ma is meghatározzák a nemzetközi fejlesztéspolitikát;
- a témát leginkább jellemző mai nemzetközi trendeket vizsgálja meg;
- a hazai nemzetközi fejlesztéspolitika előtt álló problémákat kívánja bemutatni, és ahol ez lehetséges, megkísérel nemzetközi tapasztalatokon nyugvó lehetséges válaszokat megfogalmazni.

A tanulmány a globális és az európai fejlesztéspolitika legújabb jellemzőinek és irányzatainak keretébe helyezve áttekinti annak aktuális ma-

gyar vonatkozásait. A hivatalos fejlesztési támogatásra (Official Development Aid, ODA) vonatkozó nemzetközi vállalások időközi teljesülésének vizsgálatakor meghatározhatók azok a kilátások (a célok megvalósulásának esélye) és kihívások (a teljesüléshez szükséges feladatok), amelyek sorvezetőként szolgálhatnak globális, regionális és hazai szinten egyaránt.

IRÁNYZATOK ÉS TENDENCIÁK A MÚLTBAN

A II. világháború utáni gazdaságfejlesztést meghatározó elmélet első hulláma az 1940-es évektől az 1960-as évek elejéig a fizikai tőkeakkumulációt tekintette kulcsfontosságúnak (Harrod-Domar-modell, Lewis-modell). A történetileg következő szakaszban a humán tőke szerepét realizálták, míg az ezt követő időszakban, az 1970-es évek elejétől a hangsúly a gazdaságpolitikai környezet alakítására helyeződött, amely a befektetések volumenét befolyásolta és dominálta a beruházások termelékenységének szintjét (Little, Scitovsky, Scott, Balassa, 1970). Az 1980-as években körvonalazódó és az 1990-es években kibontakozó, később a washingtoni konszenzus elnevezéssel illetett „receptben” kísérelték meg összegezni a gazdaságfejlesztést pozitívan befolyásoló korábbi viták eredmé-

* A tanulmányban foglaltak a szerző saját véleményét tükrözik és nem feltétlenül egyeznek meg a Pénzügyminisztérium hivatalos álláspontjával. A kézirat 2008 januárjában került lezárásra.

nyét. A kétpólusú világtrend felbomlásának időszakában a piacgazdasági átalakulást meghatározó intézményfejlesztés is hangsúlyt kapott, amelynek fontosságát még inkább megerősítette az évtized pénzügyi válságainak tünete-gyűttese (rossz alapokra felépített vagy rosszul működő intézmények alááshatják az egyébként jól működő politikákat). Az új évezred fordulóján elindult, poszt-washingtoni gazdaságtörténeti időszak – immár egy sor, a közelmúltban végbement gazdasági átalakulás tapasztalataival gazdagodva – a világméretű szegénység felszámolását és a korábbinál egyenletesebben teríthető gazdasági növekedést célzó fejlesztési együttműködésre is koncentrálnak.

Gondolatok a washingtoni konszenzusról és alkalmazhatóságának problémáiról

A washingtoni konszenzus kifejezést 1989-ben *John Williamson* nyomán került a köztudatba, amely az amerikai Pénzügyminisztérium, az IMF és a Világbank (vagyis a washingtoni székhelyű intézmények) magabiztos megállapodását¹ jelentette a kezdetekben arra, hogy a latin-amerikai országok gazdaságait milyen keretfeltételek mellett reformálják meg.² Az elképzelések szerint a makrogazdasági környezet megváltoztatásával automatikusan megteremtődnek a hatékony erőforrás-allokáció feltételei. Ennek eredményeként pedig hosszú távon magas gazdasági növekedés és jól működő piacgazdaságok alakulnak ki. Ennek a – ma már – nyilvánvalóan túlzottan leegyszerűsítő distinkciónak aztán az 1990-es évek pénzügyi válságai vetettek véget és kényszerítették a washingtoni döntéshozókat – beleértve az amerikai dominanciával bíró Bretton Woods-i intézményeket – önvizsgálatra. Míg az eredeti Bretton Woods-i rendszer célja az volt, hogy „kiűzzék az uzsorás pénzkölcsönzőket a nemzetközi pénzügyek templomából” (Henry Morgethau Az állami

beavatkozás című, 1944-ben megjelent könyve), addig a washingtoni konszenzus gazdaságpolitikai értelemben a jobboldali, konzervatív irányvonal diadalát jelentette a Bretton Woods-i intézmények politikáiban, amely egyértelműen az állam szerepének háttérbe szorítását és a piaci viszonyok térhódítását hirdette meg.

Az Egyesült Államokban bevált neoliberális „konszenzusus recept” ugyanakkor felvetette az alkalmazhatóság³ próbáját a világ fejlődő és átmeneti gazdaságaiban: Délkelet-Ázsiában, Afrikában, Latin-Amerikában, valamint Közép- és Kelet-Európában. *Stiglitz* és *Soros* megállapításai (legalábbis a globalizált nemzetközi pénzügyi piacról) egy irányba mutatnak, amely szerint ha a piaci törvényeknek szabad és korlátlan érvényesülést biztosítanak, ha nem létezik intézményes biztosítékokat is magába foglaló nemzetközi szabályozás, a piaci verseny szabályai nem működnek, az maga alá temetheti a globális kapitalista rendszert. Amíg az Egyesült Államokban a II. világháború lezárását követően egészen a monetarista és a szabadkereskedelmi irányzat térnyeréséig az áru- és pénzpiacok tekintetében protekcionista gazdaságpolitikával védtek a hazai (nemzeti) piacokat,⁴ addig az átalakuló gazdaságokat – köztük Kelet- és Közép-Európát is – és a fejlődő országokat kibontakozó gazdasági átmenet nélkül, gyakorlatilag „azonnali hatállyal” a neoliberális gazdaságpolitika átvételére készítették. Egyfajta „kettős mérce”-ről” beszélt *Stiglitz* egyik 1999. évi genfi előadásában, amely szerint a tőkeliberalizációt hirdető gazdag országok protekcionista intézkedéseiket (a teljeshez közelítő foglalkoztatási szinttel és megfelelő szociális védőhálával) azon polgáraik megsegítésére használják, akiket hátrányosan érint a globalizáció (*Stiglitz*, 1999).

Az 1980-as és az 1990-es évek pénzügyi válságai Latin-Amerikában, Mexikóban, Délkelet-Ázsiában, Oroszországban, Brazíliában, valamint a világ fejlődő országainak drámai mértékű eladósodottsági szintje ráirányították a figyelmet az addig alkalmazott gazdaságpolitikai

eszköztár fenntarthatóságának problémájára, a politikák világméretű alakításában részt vevő nemzetközi intézményeket pedig határozott önvizsgálatra készítették. Világossá vált, hogy az 1998 környékén meghirdetett poszt-washingtoni konszenzus (Stiglitz, 1998; Burki – Perry, 1998) arra keresi a választ, hogy az eredeti konszenzusban foglalt reformokon túl, amelyek azok a sebezhetőséget kizáró, de legalábbis tompító lépések, amelyek a fejlesztéspolitika eszköztárát, vagyis a globális szegénységcsökkentést szolgálják. A megfogalmazott kritikák szerint a külső indíttatású, az eladósodást növelő kiigazítás helyett fontos, hogy az adott ország maga is alakítója legyen a folyamatoknak (*ownership*), és hogy a civil szervezetek és a társadalom is bekapcsolódjon a változások alakításába (*partnership*).⁵ A washingtoni konszenzust támadó kritikák eredője röviden azzal foglалható össze, hogy rendre hiányolják az intézményi-társadalmi dimenziókat.

A pénzügyi architektúra megújítása

Az elmúlt évtizednek a világ több régióját érintő pénzügyi válságai természetesen felvetették az Egyesült Államok döntéshozóinak cselekvő szerepét is, amelynek keretében 1998 novemberében 18 milliárd dollár összegű pótlólagos forrást szavaztak meg az IMF részére. Ezzel párhuzamosan a Kongresszus létrehozta a nemzetközi pénzügyi intézmények jövőbeli szerepét vizsgáló tanácsadó bizottságot. Az *Allan H. Meltzer* elnökletével 2000 márciusáig 6 hónapon keresztül munkálkodó, az amerikai pénzügyminisztérium szabályai szerint működő bizottság jelentésének⁶ ajánlásai az elmúlt időszakban dominálták a pénzügyi architektúra további átgondolásának folyamatát.

Ténykérdés, hogy a magánhitelezés és -tőkebefektetés volumene folyamatosan növekszik, a multilaterális pénzintézetek elérendő célrendszere bővül, ezzel együtt a szegénység csök-

kentésére vonatkozó ismételt kötelezettségvállalások és az eredmények között hatalmas szakadék tátong. A megfogalmazott javaslatok egyöntetűen a hatékonyság és költségcsökkentés, az elszámoltathatóság, valamint az átláthatóság irányába mutató változások szükségességét tartalmazzák, a felelősség tekintetében pedig a meglévő párhuzamosságok, átfedések mielőbbi felszámolásának szükségességét fogalmazzák meg.

Megalapítása óta az IMF a korábbi rögzített árfolyamrendszerben keletkező fizetésimérleg-hiányok rövid lejáratú finanszírozójából a fejlődő országok és az átalakuló gazdaságok hosszú lejáratú finanszírozója lett. A Világbank létrejöttének fő motívuma az volt, hogy az újjáépítéshez és a fejlődő világ támogatásához – az akkor még elégtelennek tűnő privát források helyett és mellett – megfelelő volumenű forrást biztosítson a tulajdonos tagországok garanciájával. A pénz- és tőkepiacoknak a globalizációval együtt járó fejlődése azonban a magánszektor által nyújtható forrásokat megtöbbszörözte és egyúttal olcsóbbá is tette.

A Meltzer-jelentés az 1980/1990-es évek pénzügyi válságainak tanulságait értékelve és az eredeti intézményi célokat mérlegelve (globális gazdasági növekedés, politikai stabilitás, szegénység csökkentése a fejlődő világban) megállapítja, hogy a Bretton Woods-i intézmények

- nem szentelnek elég figyelmet a fejlődő országok pénzügyi piacainak fejlesztésére;
- rövid távú válságkezelési technikái túl költségesek;
- válságmegoldásra vonatkozó politikái túl lassan fogalmazódnak meg;
- tanácsai gyakran helytelenek;
- az alkalmazandó politikára és a végrehajtásra vonatkozó befolyásolási képessége nem megfelelő.

A bizottsági ajánlás megfogalmazza azt, hogy jól definiálható és elkülöníthető felelősségi viszonyrendszerben az IMF-nek új, a tagországok pénzügyi rendszereinek biztonságát és

megbízhatóságát növelő szabályok szerint folytatnia kell a válságkezelő tevékenységet. A Világbanknak és a többi multilaterális fejlesztési intézménynek a szegénységcsökkentés és fejlesztési politikák minőségére és nem a mennyiségi hitelezésre kellene koncentrálnia. Ennek legfőbb oka, hogy az alapításkori feltételek nagyban megváltoztak, hiszen ma már a korábbi nagy hitelfeltevő országok (mint például Kína, Mexikó, Brazília stb.) képesek a tőkepiacokon is a forrásszerzésre. A bank korábbi forrásközvetítő szerepének jelentősége tehát jelentősen csökkent, a piacot kiszorító hatások elkerülése érdekében a banknak azokon a területeken kellene hitelnyújtással foglalkoznia, ahol a versenyszektor nem aktív, illetve ahol olcsóbb árázással tudja termékeit kínálni. A pénzügyi válságból tanulságokat levonó Bretton Woods-i intézmények a megújult pénzügyi rendszer építményét végül a következő három tartóoszlopra helyezték:

- megelőzés;
- reagálás (válságkezelés);
- biztonsági (szociális) háló.

NEMZETKÖZI FEJLESZTÉSPOLITIKA NAPJAINKBAN

A fejlesztéspolitika jól meghatározható céljait a világ 190 országa 2000-ben New York-ban az ENSZ égisze alatt a Millenniumi Fejlesztési Célokban (Millennium Development Goals, MDG) foglalta össze. Az országok kötelezettségvállalásait 2001-ben Dohában, 2002-ben pedig Monterreyben erősítették meg. A megalkotott Monterrey Konszenzus az állam, a piaci szereplők, az ipari és a fejlődő országok, valamint a multilaterális intézmények közötti együttműködést célozza meg.

A Bretton Woods-i intézményrendszer újszerű elemeit és mechanizmusait a következő, az emberiséget érintő potenciális válsághelyzetek megoldásában is alkalmazni kell:

- 2025-re a világ népessége 3 milliárd fővel növekszik;
- 2030-ra a város lakó népesség megháromszorozódik;
- 2025-re 2 milliárd ember kerül szembe tartós ivóvízhiánnyal;
- 2030-ra az élelmiszer-termelés megduplázódik.

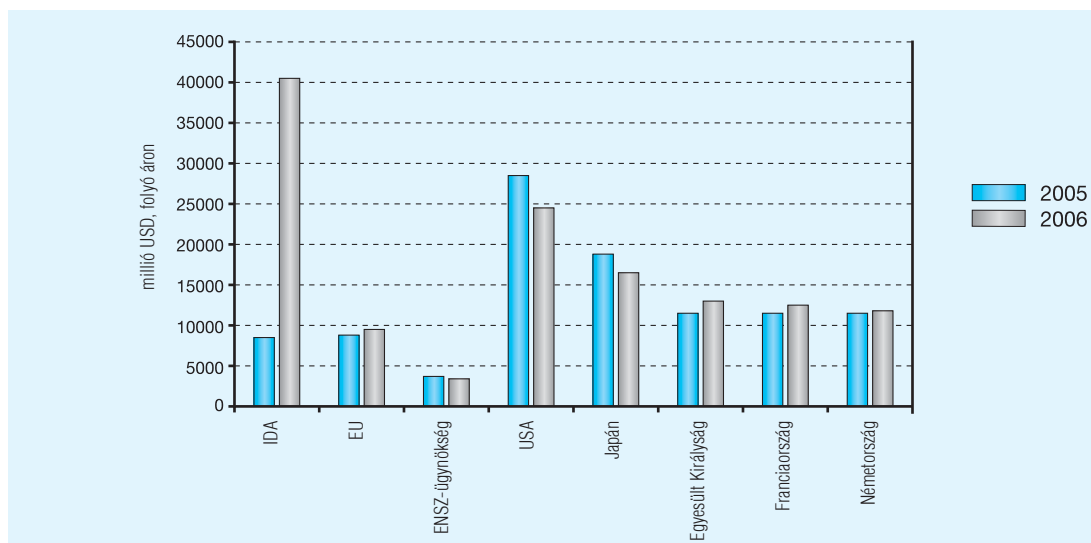
A Bretton Woods-i intézmények szerepe a fejlesztéspolitikában

Bár egyértelmű konszenzus nem alakult még ki a Bretton Woods-i intézmények működésének hatásairól, de abban talán egyetértés van, hogy az intézmények szupranacionális jellege miatt elviekben alkalmasak arra, hogy a globalizáció hatásaira reagáljanak. *(Lásd 1. ábra)*

Ideális helyzetben természetesen ez a reakció tompítja, esetleg kivédi a kedvezőtlen hatásokat és erősíti, támogatja a pozitívumokat. Az mindenesetre vitathatatlan, hogy az IMF és a Világbank egyfajta eszköz lehet a globalizáció kedvezőtlen hatásainak kezelésére.⁷ Ugyanakkor kérdés, hogy a szegénység elleni küzdelemben – amely a globalizáció sajnálatos „mellékhatása” – nem veszíti-e el ezeket az eszközöket a világ akkor, amikor a teljes körű multilaterális adósságelengedések kapcsán bizonytalan kötelezettségvállalási háttérrel nyújt az intézmények részére. Felmerülhet egyúttal: nem arról van szó, hogy a közép- és hosszú távon jogilag nem kikényszeríthető szándéknyilatkozatokkal megtámogatott konstrukciókkal a cél az intézmények bankszerű működésének fokozatos gyengítése, az ENSZ segélyügynökségeihez hasonló, később kialakítandó profilú intézmény létrehozása (Mallaby, 2005).

A Világbank-csoport bankszerű működését áttekintve látható, hogy alapvetően kétféle forrásnyújtási tevékenységet folytat. A kereskedelmi típusú hitelnyújtási tevékenységét (*commercial window*) a klasszikus keretek között végzi

A VILÁG LEGNAGYOB B KONCESSZIONÁLIS FORRÁSNYÚJTÓI (BRUTTÓ)



Forrás: OECD DAC-adatbázis

(intézményei a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank és a Nemzetközi Pénzügyi Társaság), vagyis forrást szerez a nemzetközi tőkepiacok megtakarítóitól igen olcsó áron (legjobb hitelminősítése ezt lehetővé teszi), amelyet megfelelő feláron továbbhitelez főként a közepes jövedelmű országok vagy azok vállalatai számára (például Kína, India, Törökország, feltörekvő gazdaságok számára stb.). A támogatott forráskihelyezés (*subsidized/soft window*) lényege pedig az, hogy a világ fejlett országai egy rendszeresen feltöltendő alapon keresztül biztosítják a Nemzetközi Fejlesztési Társulás (International Development Association, IDA) pénzügyi és tőkepozícióit, amely kedvező feltételű hitel- vagy segélynyújtással támogatja a fejlődő országokat. A bank adminisztratív költségeit a kereskedelmi típusú és a kedvezményes hitelekhez felszámított felárakból és díjakból, valamint a befektetett tőke utáni jövedelemből fedezi.

Adósságelengedések

Többször éri kritika a donorországok kormányait, hogy a hivatalos fejlesztési támogatásra fordított összegeket különböző technikákkal

kozmetikázzák, felduzzasztják, elinflálják (Concord, 2007; Kiss, 2007). Ennek egyik eszköze a kritika szerint az adósságelengedések ODA-ként történő elszámolása. A szerző véleménye szerint a kritika ezen a helyen vitatható, hiszen egyrészt valóságos forrástranszferként az adósságelengedésre fordított kiadások tényleges és pótlólagos költségvetési kiadásként jelentkeznek a donorországok költségvetésében, másrészt lehetővé teszik a fogadó ország gazdaságának egészséges(ebb) körülmények közötti fejlődését.⁸

A fejlődő országok adósságállománya átstrukturálásának kezdeményezésére első alkalommal több mint 50 évvel ezelőtt, Argentína esetében került sor. A kétoldalú tárgyalások 1956-ban indultak el az erre a célra létrehozott Párizsi Klub keretei között. Az adósságkönnyítés mechanizmusai aztán 40 évvel később, 1996-ban vettek újabb formát a HIPC-kezdeményezéssel,⁹ amelyet az IMF és a Világbank, valamint a fejlett, ipari országok indítottak útjára. A multilaterális intézmények bekapcsolása megeremtette a lehetőségét annak, hogy az adósságspirálból kikerüljenek az érin-

tett fejlődő országok azzal, hogy az adósságkönnyítésért cserébe hiteles és fenntartható gazdaságpolitikát kell bemutatniuk és végrehajtaniuk. (Lásd 2. ábra)

A Millenniumi Fejlesztési Céloknak az ENSZ keretében 2000-ben történt megfogalmazása után új keretbe helyezte az adósságcsökkentési politikákat, amely a célok elérése érdekében újabb, hathatós intézkedések meghozatalát igényelte a fejlett országoktól és a legnagyobb multilaterális intézményektől. (Lásd 1. táblázat)

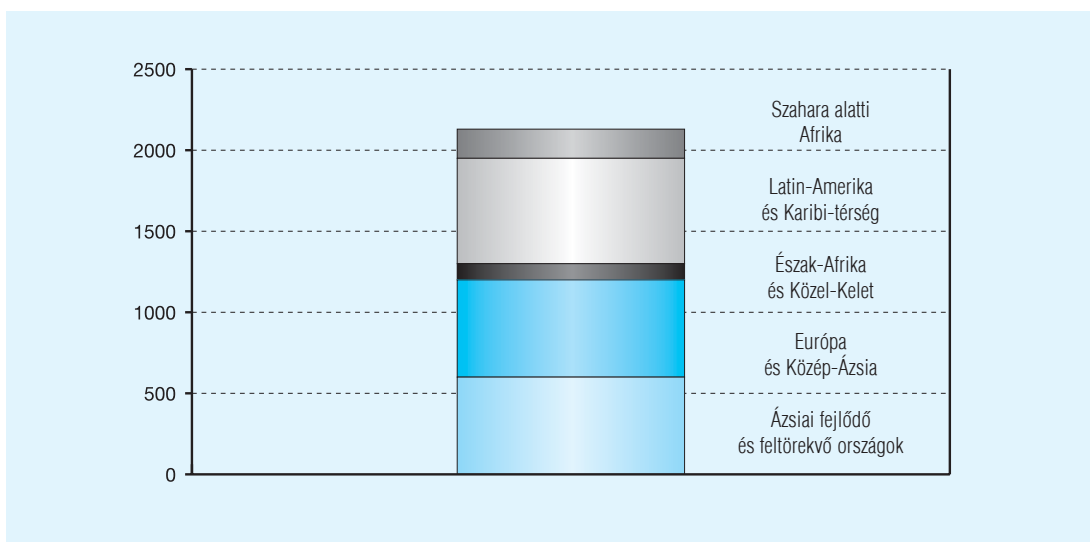
A leírt pénzügyi struktúrában azonban állandó és folyamatosan növekvő gondot jelentett, hogy nem sikerült elérni: a fejlődő országok olyan gazdaságpolitikát alakítsanak ki és folytassanak, amely lehetővé teszi a még oly kedvezményes hitelek visszafizetését. Átmeneti megoldásként 1996-ig – igazából a probléma elfedéseként – új hiteleket hagytak jóvá a régi hitelek visszafizetésére (adósságspirál), a visszafizetések jelentős részét pedig a fejlett országok bilaterális segítyeiből fedezték (*hidden subsidy*). Emellett maga a hitelnyújtó intézmény is könnyített saját

forrásaiból a rászoruló országok adósságterhein, ezt a(z) elsősorban kereskedelmi típusú) hitelnyújtásból származó jövedelméből finanszírozta. (Megjegyzendő, hogy a növekvő finanszírozási igények miatt szükséges alapfeltöltések költségei végső soron újra a fejlett donorországoknál csapódnak le.) Természetesen teljes körű megoldásként ez a mechanizmus sem működött, ezért az 1990-es évek második felében a civil szervezetek követeléseinek és az erősödő globalizációellenes hangulatnak engedve 1996-ban jött létre a fejlődő országok adósságkönnyítését célzó HIPC-kezdményezés, amely az ezredfordulóra két- és többoldalú forráselemekkel egyaránt bővült.

A HIPC-kezdményezés elindításának 10. évfordulóján a G8-ak kezdeményezésére került sor az arra jogosult fejlődő országok teljes, mintegy 57 milliárd dollár összegű multilaterális adósságának törlésére a Világbank, IMF, Afrikai Fejlesztési Alap viszonylatában.¹¹ Az adósságtörlést az IMF saját hatáskörben, a 380 dollár/fő/év alatti jövedelemmel rendelkező or-

2. ábra

A FEJLŐDŐ ÉS FELTÖREKVŐ ORSZÁGOK KÖZÉP- ÉS HOSSZÚ LEJÁRATÚ ADÓSSÁGÁLLOMÁNYA
(2004, milliárd USD)



Forrás: Világbank, Global Development Finance
(In: Conjoncture/Alby, Letilly, 2006)

1. táblázat

ADÓSSÁGELENGEDÉSRE JOGOSULT HIPC-ORSZÁGOK

(2007. december)

Jogosult országok (22)	Feltételesen jogosult országok (19) ¹⁰
Benin, Bolívia, Burkina Faso, Etiópia, Ghana, Guyana, Honduras, Kamerun, Madagaszkár, Malawi, Mali, Mauritánia, Mozambik, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sao Tomé és Príncipe, Szenegál, Sierra Leone, Tanzánia, Uganda, Zambia	Afganisztán, Burundi, Comore-szigetek, Csád, Elefántcsontpart, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kirgizisztán, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kongói Köztársaság, Közép-Afrikai Köztársaság, Libéria, Nepál, Szomália, Szudán, Togo

Forrás: Világbank, IMF

szágok esetében hajtja végre, míg a fejlesztési bankok esetében szükség volt a tagországok felhatalmazására. A Világbank-csoport leányintézménye, az IDA esetében a jogosultságot megszerző fejlődő országok adóssága kerül törlésre¹² azzal a céllal, hogy képesek legyenek a Millenniumi Fejlesztési Célok elérésére a gazdaságaikban felszabaduló erőforrásoknak köszönhetően. Az adósságelengedés összege a jóváhagyás pillanatában 37 milliárd dollár, amelynek finanszírozására a fejlett donorországok 40 éves időtávban, részben visszavonhatatlan (különösen 5–10 évre), részben feltételes (különösen 10–40 évre) kötelezettséget vállaltak.¹³ (Lásd 2. táblázat)

Kockázatok

Egyelőre rengeteg a bizonytalansági tényező a HIPC-kezdemenyezésnek a nemzeti adósság-

állomány közép- és hosszú távú fenntarthatóságát illetően, ugyanis például a Millenniumi Célok elérését is szolgáló új, az esetek többségében ismét adósságeneráló beruházások hosszú távon befolyásolják az eladósodás dinamikáját (lásd még az új donorkor megjelenéséről szóló fejezetet). (Lásd 3. táblázat)

Az adósságelengedés vonatkozásában az elsődleges kockázatot a (1) feltételes kötelezettségvállalás jelenti a Világbank-csoport bemutatott finanszírozási struktúrája, a pénzügyi fenntarthatóság és a tőkepozíciók tekintetében, ami különösen azért érdemel figyelmet, mivel a fejlesztésfinanszírozásban minőségi és mennyiségi értelemben az IDA-nak kulcsszerepe van. A kezdeményezés további bizonytalansági tényezője, hogy (2) valóban addicionális lesz-e a fejlesztésfinanszírozás teljes rendszerében az adósságtörlesztés finanszírozására fordított összeg

2. táblázat

KÜLSŐ ÁLLAMADÓSSÁG

(a GDP százalékában)

Ország	Adósságelengedés feltételeinek teljesítése előtt	Adósságelengedés feltételeinek teljesítése után	2004. év vége
Mozambik	149	102 (2001)	72
Ghana	98	75 (2004)	75
Uganda	65	59 (2000)	61
Benin	56	44 (2003)	43
Mali	90	75 (2003)	69

Forrás: Fitch (In: Conjunction/Alby, Letilly, 2006)

AZ ODA SZERKEZETE AZ OECD-TAGORSZÁGOKBAN

(százalék)

	1990–1996	1997–2000	2001–2004
Támogatási program/projekt	79,0	72,4	57,2
Humanitárius segélyezés és újjáépítés	4,1	6,7	9,1
Adósságelengedés	16,9	20,9	33,7

Forrás: OECD DAC-adatbázis (In: Conjuncture/Alby, Letilly, 2006.)

vagy más, hasonló célú kiadások lefaragásával kompenzálják a fejlett országok megnövekedett kiadásait, ezáltal veszélyeztetve a Millenniumi Célok elérését. A probléma jól érzékeltethető azzal, hogy az adósságcsökkentés kiadásainak részaránya a teljes ODA-n belül az elmúlt időszakban a duplájára nőtt.¹⁴ Ezen túlmenően (3) egyenlő elbánást kérhetnek a HIPC-körön túli fejlődő országok, amelyek további erőforrásokat igényelnének. A pénzügyi fenntarthatóság szempontjából további veszélyeket jelenthet (4) az IDA-forrásnyújtásban a segélyelem fokozatos növekedésének igénye¹⁵ (lásd a Meltzer-jelentés ajánlásairól szóló fejezetet), amely hosszabb távon szintén gyengíti az intézmény pénz-

ügyi önállóságát, piaci forrásbevonó képességeit és az ENSZ-ügynökségek működésének irányába tolhatja el a társulást. A bankszerű működést közvetlenül befolyásolja továbbá (5) a közepes jövedelmű országok irányában folytatott hitelnyújtási politika alakítása (hitelvolumen stagnálása, csökkenése). (Lásd 3., 4. ábra)

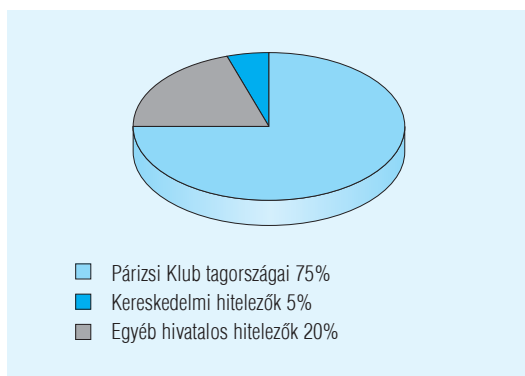
A támogatások rendszerének összetettsége

A hivatalos fejlesztési támogatások rendszerének összetettségét több fogalommal is leírhatjuk. A tanulmányban a donorkoordináció mér-

3. ábra

KÉTOLDALÚ HIVATALOS, VALAMINT PRIVÁT HITELEZŐK ADÓSSÁGELENGEDÉSRE FORDÍTOTT KIADÁSAINAK ARÁNYA

(2004, %, összesen 18,4 milliárd USD NPV)

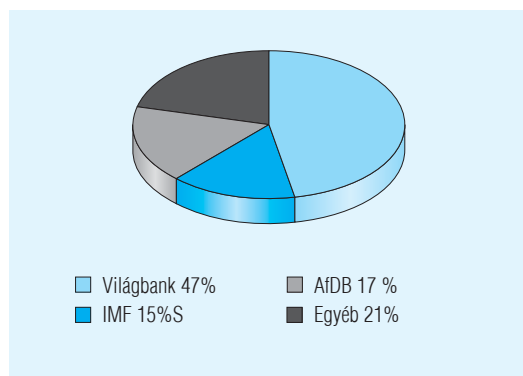


Forrás: IMF, Világbank (In: Conjuncture/Alby, Letilly, 2006)

4. ábra

MULTILATERÁLIS HITELEZŐK ADÓSSÁGELENGEDÉSRE FORDÍTOTT KIADÁSAINAK ARÁNYA

(2004, összesen 19,9 milliárd USD NPV)



Forrás: IMF, Világbank (In: Conjuncture/Alby, Letilly, 2006)

téke, a segélyhatékonyság foka és az együttműködés fokozását szolgáló új kezdeményezéseket mutatjuk be.

Donorkoordináció

Az IMF által 1999-ben bevezetett úgynevezett szegénységscsökkentési stratégiai papír (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) az egyik első lépés volt a donorkoordináció szükségességének deklarálására és annak fokozására az alacsony jövedelemmel bíró országokban. A dokumentum azon a felismerésen alapult, amely szerint a segélyezés pozitív hatása az adományok egyenletes áramlásának függvénye (Bulír – Hamann, 2007). Ehhez pedig a donorok közötti koordináció erősítésére, a pénzügyi támogatási programok tervezésének és azok megvalósításának javítására van szükség. A 2000–2003 közötti statisztikai adatok feldolgozásán alapuló empirikus vizsgálatok ugyanakkor nem igazolták az alapvető változásokra vonatkozó elvárásokat. Az elemzések szerint:

- az 1990-es évek végén végzett vizsgálatokhoz képest (Bulír – Hamann, 2003) az új évtized elején növekedett a támogatások volatilitása;
- a támogatások folyósítása prociklikus, va-

gyis a kibocsátás, illetve a hazai jövedelem változásával közel arányosan mozog (nincs anticiklikus hatása);

- a donorok hosszú távú támogatásnyújtási kötelezettségvállalásainak információtartalma csökkent, vagyis romlott a tervezhetőség (lásd 5. ábra).

Mindezek következtében az alacsony jövedelmű országok esetében nem segítették kielégítő mértékben a makrogazdasági egyensúlytalanság felszámolását az érkező donor-hozzájárulások. A tervezhetőség problémája mellett felmerült, hogy éppen akkor mutatnak csökkenő tendenciát a támogatási transzferek, amikor az egyéb erőforrások és bevételek hiányában a leginkább szükség lenne rájuk.

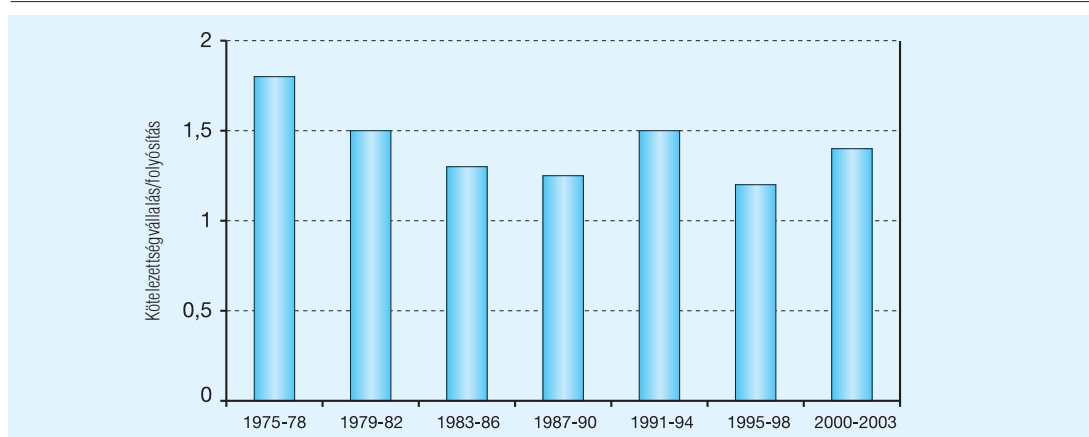
Segélyhatékonyság

A hivatalos fejlesztési támogatások globális rendszerének összetettségét, hatékonyságának fokát alapvetően két fogalom, a fragmentáció (elaprózottság) és a proliferáció (elterjedés) segítségével írhatjuk le. Empirikus kutatások (Knack – Rahman, 2004) igazolják, hogy sok kis donor jelenléte (versengő donorok) a kedvezményezett ország közigazgatási kapacitását negatívan befolyásolja, hiszen az egyes dono-

5. ábra

DONOROK KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAI 76 ALACSONY JÖVEDELMŰ ORSZÁGBAN

(1 főre jutó dollárban mérve, változatlan áron)



Forrás: Bulír – Hamann, 2007

rok saját (projekt)eredményeik maximalizálására törekednek, amely nem feltétlenül szolgálja az adott ország hosszú távú fejlődéséhez szükséges erőforrások megteremtését és biztosítását. Ez azt is jelenti, hogy domináns donor-részesedések meglepte kevesebb kárt okoz a felvív ország közigazgatásában, kedvezőbb hatást gyakorol annak működésére. Komoly tere van tehát a donorkoordinációnak és -specializációnak. Ez utóbbi földrajzi vagy szektorális szinten is történhet, amelyre már találunk kedvező példákat: Japán donortevékenységét egyre inkább Kelet-Ázsia és a csendes-óceáni térség, illetve az infrastrukturális fejlesztések és a gazdasági szektorok irányába koncentrálja, míg az európai donorok Afrikára, valamint a szociális, kormányzati és emberi jogi témákra összpontosítanak.

A támogatási intenzitás – vagy másképpen segélyfüggőség (Montes, 2007) – a hivatalos fejlesztési támogatás GNI-arányos értéke. A tapasztalati adatok szerint az intenzitás növekedése nem feltétlenül jár együtt a fragmentáció növekedésével (meglévő donorok növelik a támogatások összegét), a két változó közötti korreláció értéke az 1982–2000 közötti időszakban igen alacsony értéket mutat. Kutatások (Knack, 2001) meglepő eredményre jutottak a támogatási intenzitás és a közigazgatás minőségét mutató index közötti összefüggés tekintetében. Kimutatták egy 25 éves időszakot felölelő min-tán, hogy a támogatások szintjének növekedé-

sével egyidejűleg romlott a kormányzás minősége (az utóbbit a korrupció, a jogállamiság és egyéb minőségi mutatókkal mérve), vagyis nem találták igazoltnak azt, hogy magasabb támogatási szintek automatikusan elősegítenék a demokratizálódás folyamatát. (Lásd 4. táblázat)

Jól mutatja a donorkoordináció szükségességét a Világbank 34 fogadó ország bevonásával végzett felmérése (Hall – Quesnel, 2007), amely az egyéni és a koordinált donor-ellenőrzések számát vizsgálta. Az elemzésből kiderül, hogy a mintában mintegy 80-tól közel 800-ig terjed az évenkénti donorlátogatások száma fogadó országonként. A vizsgált időszakban két ország esetében haladta meg a 25 százalékot a koordinált donormissziók száma, míg további négy ország esetében az ellenőrzések mintegy negyede volt koordinált, a további 28 ország esetében az összehangolt látogatások aránya nem érte el a 25 százalékot.

Új kezdeményezések

A segélynyújtás hatékonyságának fokozására irányuló kezdeményezést 2005 márciusában Párizsban 35 donor- és 56 partner- (fogadó) ország, valamint 26 multilaterális donorszervezet és 14 civil szervezet írta alá. A Párizsban elfogadott dokumentum lényege, hogy a források növelése mellett szükség van a támogatások hatékonyságának növelésére is. Ennek érdekében 56 speciális vállalat, célkitűzést és 12 mutatót fogalmaztak meg. A mutatók teljesülését a

4. táblázat

A TÁMOGATÁSI INTENZITÁS ÉS A DONORFRAGMENTÁCIÓ ÖSSZEFÜGGÉSEI

	1960-as évek	1970-es évek	1980-as évek	1990-es évek
Fejlődő országok				
ODA/GNP, %	2,0	3,00	5,0	6,00
donorfragmentáció	n.a.	0,56	n.a.	0,69
Szub-Szaharai Afrika				
ODA/GNP, %	3,0	7,50	11,2	15,30
donorfragmentáció	n.a.	0,69	n.a.	0,83

Forrás: Knack – Rahman (2004)

részt vevő országok (a donor- és a partnerországok együtt) időnként értékelik. A segélyhatékonyság párizsi kritériumai a következő öt fogalom segítségével foglalhatók össze.

▶ A fogadó országok irányító szerepe (*Ownership*) a fejlesztési politikák, stratégiák kidolgozásában és végrehajtásában. A stratégiákat középtávú kiadási keretekben határozzák meg, amelyeket az éves költségvetések is tükröznek.

▶ A donorországok csatlakozása a fogadó országok stratégiáihoz (*Alignment*), az egyes országspecifikus rendszerekhez, intézményekhez való igazodás.

▶ A donorok harmonizálják tevékenységeiket (*Harmonization*) a koordináció fokozásával és a különböző tranzakciós költségek csökkentésével.

▶ A donorok és a partnerországok eredményszemléletű irányítási technikákat alkalmaznak (*Managing for Development Results*): alapvető célja a fejlődő országok számára nyújtott támogatások valódi hasznosulásának biztosítása. A folyamatos ellenőrzés és értékelés alapja a kitűzött célok, eredmények elérésének, megközelítésének mérhetősége.

▶ A kölcsönös elszámoltathatóság (*Mutual Accountability*): a donor- és partnerországok közös felelőssége a támogatások hasznosulásában és az eredmények elérésében.

A Párizsi Nyilatkozat eredményességének első vizsgálatára 34 ország részvételével már a működés második évében, 2006-ban sor került. Megállapítható, hogy a partnerországok irányító szerepének javítása jelentős erőfeszítéseket igényel, hiszen csak közel minden hatodik országban valósult meg. A donorországok közelítőleg 40 százalékában használnak saját közpénzügyi és közbeszerzési rendszereket a nemzetközi támogatások fogadásakor. A helyzet javulásához elengedhetetlen előfeltétel, hogy valóban a fogadó ország vállalja a vezető szerepet a fejlesztési stratégiák kialakításában és végrehajtásában. A programokat, projekteket végre-

hajtó egységek száma rendkívül magas (1800 fölötti, országonként átlagosan 61, négy országokban 100 fölötti a számuk).

A harmonizáció terén viszonylag jó eredményeket mutatott a vizsgálat, hiszen a támogatások 43 százaléka programalapú keretek között került folyósításra, ebből 19 százalék költségvetési támogatási rendszerben (*budget support*) jutott el a felhasználókhoz. Hozzá tartozik a képhez, hogy egyelőre csak öt vizsgált országban haladja meg a programalapon nyújtott támogatások aránya az 50 százalékot. A donorok által koordinált 10 500 fogadó országbeli látogatásból mindössze 1750 valósult meg közös kezdeményezésként (16 százalék). Az országelemzések terén már jobb volt a helyzet, hiszen a vizsgálatok mintegy 40 százaléka volt közös. Az eredményközpontúság terén javítani kell az adatok minőségét, a visszajelzéseket jobban kell alkalmazni a stratégia- és politikaformálás szintjén. Az elszámoltathatóság terén elmondható, hogy 14 országnak van közös keretrendszere a felelősségi viszonyok kezelésére.

A Párizsi Nyilatkozat eredményeinek első hivatalos értékelésére a donor- és a partnerországok 2008-ban Acrrában, a Ghánai Köztársaság fővárosában jönnek össze. (*Lásd 5. táblázat*) Az első informális felmérésből világosan látszik, hogy leginkább a következő főbb területeken van szükség a teljesítmények javítására a donorok részéről:

- támogatások programalapú és kötöttségek nélküli nyújtása (*untying*) egyre inkább a partnerországok költségvetésein keresztül, egyáltalán a fogadó országok rendszereinek, kapacitásainak nagyobb és hatékonyabb használata;
- a támogatások nyújtása átláthatóságának és tervezhetőségének javítása;
- a donorok közötti munkamegosztás és együttműködés javítása, a program- és projektvégrehajtó egységek számának csökkentése, közös kezdeményezések.

A PÁRIZSI NYILATKOZAT EREDMÉNYEINEK ELSŐ MÉRÉSE (2006)

Mutató	2005. évi globális értékek		
	Átlagos értékek	Minimum- és maximumértékek	2010. évi cél
OWNERSHIP			
Ownership	17% felel meg	–	legalább 75%
ALIGNMENT			
Közpénzügyi irányítási rendszerek minősége	31%	–	50% javít a meghatározott értékeken
Közbeszerzési rendszerek minősége	n.a.	–	legalább egyharmad javít a meghatározott értékeken
Segélyekről jelentés költségvetésekben	88%	0–99%	94%
Koordinált kapacitásfejlesztés, TA	47%	3–95%	50%
Saját közpénzügyi irányítási rendszerek használata	39%	2–67%	80%, illetve a nem országspecifikus rendszerben felhasznált összegek egyharmados csökkentése
Saját közbeszerzési rendszerek használata	39%	2–64%	80%
Párhuzamos végrehajtó ügynökségek	1828	–	609
Éven belüli tervezés pontossága	73%	0–96%	87%, illetve a nem határidő szerint folyósított támogatási összegek felének törlése
HARMONISATION			
Kötetlen segélyezés	75%	16–99%	75% fölött
Programszerű támogatások	43%	5–61%	66%
Koordinált ellenőrzések	16%	3–38%	40%
Koordinált országelemzések	40%	15–75%	66%
MANAGING FOR RESULTS			
Jól működő teljesítményértékelő keretek	7%	–	38%
MUTUAL ACCOUNTABILITY			
Kölcsönös elszámoltathatóság	38%	–	100%

Forrás: Hall – Quesnel, 2007

A partnerországok szempontjából a következő területeket kell a középpontba állítani:

- a fejlesztési politikák alakításában megnyilvánuló vezető szerep erősítése a társadalom és a képviseleti szervek erőteljesebb bevonásával;
- a fejlesztési elképzelések hatékonyabb beillesztése a nemzeti költségvetésekbe.

Az új donorországok szempontjából a Párizsi Nyilatkozatban megfogalmazottak megvalósulása a segélyek hatékonyságának javulásával a következőket jelentheti a bilaterális mezőben:

- a partnerországokkal folytatott dialógus

keretében a stratégiák befolyásolásának lehetőségére;

- a programalapú finanszírozásban más donorokkal való közös részvétellel nagyobb mobilizáló hatás elérése;
- szükséges a fogadó országok prioritásaihoz igazodó célok kitűzése;
- földrajzi és szektorális koncentráció fokozása, amellyel csökkenthetők a tranzakciós költségek is;
- kiváló szakértelem és partnerség igényeltetik;
- a monitoringot, a visszacsatolásokat és a független értékeléseket fokozottabban kell használni.

Új donorok megjelenése, küzdelem Afrikáért

Az alacsony jövedelemmel rendelkező országok a növekvő donorkínálat következtében szélesebb finanszírozási körből választhatnak. Bár a statisztikák alapján az OECD DAC (*Development Assistance Committee*) tagországainak aránya folyamatosan magas maradt a teljes ODA-körön belül, az új donorországok megjelenése jelentős kockázatot hordoz a kialakult támogatási rendszerek integritását illetően. A legfontosabb kockázatok:

- nem megfelelő feltételek mellett történő forrásbevonás esetén az ország adósságszerkezetének és -kilátásainak romlása;
- a támogatás nyújtásának feltételei puhák, vagyis nem kötik a felhasználó országot az egyébként szükséges kiigazítások megtételére;
- erőforrások pazarlása nem termelő beruházások megvalósítására.

Mindezekből következően kulcsfontosságú, hogy építő jellegű dialógus létezzen a DAC-tagországok és egyéb kétoldalú donorok között. A 6. ábrán jól látható, hogy a hagyományos donorországokat tömörítő DAC

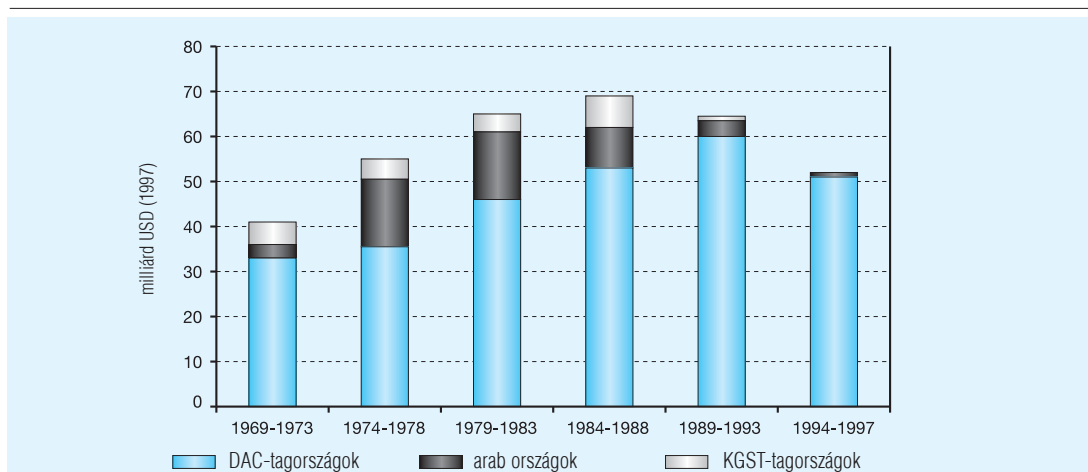
az 1960-as évektől két évtizeden át átlagosan mintegy 90 százalékos részesedéssel bírt a nettó ODA-áramlás összegén belül, míg az elmúlt évtized végére ezt az arányt tovább növelte körülbelül 95 százalékos szintre. Nominális értelemben az évezredfordulón még mintegy 52 milliárd dollár körüli fejlesztési támogatási összeget négy év alatt 104 milliárdra, vagyis duplájára növelték az OECD DAC-bizottság tagországai. A támogatási összegnek folyamatosan több mint felét a DAC EU-tagországai adják, amely a gazdasági teljesítőképesség arányában 1989 óta átlagosan évi 0,11 százalékos különbséget jelent az EU DAC-tagok javára. Kérdés, hogy az új donorcsoportok megjelenése milyen hatást gyakorol a támogatások rendszerére, hogyan befolyásolja a fejlődő országok helyzetét.

A DAC-tagországon kívüli donorországok négy csoportját különböztetjük meg.

1 Azok az OECD-tagországok, amelyek a DAC-nak nem tagjai (például Törökország, Korea, Mexikó, Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia) várhatóan legalább megduplázzák az évtized közepén nyújtott hivatalos fejlesztési támogatásaikat az évtized végére, amellyel összességében meghalad-

6. ábra

NETTÓ ODA FŐBB DONORCSONYONKÉNT, 1969–1997



Forrás: Manning, 2006

ják az 1 milliárd dollárt. A csoport EU-tagországai 2005-ben vállalták, hogy törekednek arra, hogy 2010-re a 0,17 százalékos, 2015-re a 0,33 százalékos GNI-arányt elérjék.

2 Azok az EU-tagországok, amelyek nem tagjai az OECD-nek, szintén elkötelezettek a 2010-es és 2015-ös vállalások teljesítése mellett.

3 A Közel-Kelet és az OPEC országai és alapjai. Alapvetően az olajbevételek tették lehetővé, hogy a térség országai donorokká váljanak. A donorcsoport az elmúlt időszakban évi 2–3 milliárd dollár támogatást nyújtott, a legnagyobb támogatásnyújtó Szaud-Arábia.

4 Az OECD-tagsággal nem rendelkező egyéb donorországok (Brazília, India, Kína, Oroszország, Venezuela, Chile, Dél-Afrika, Malajzia, Thaiföld stb.).

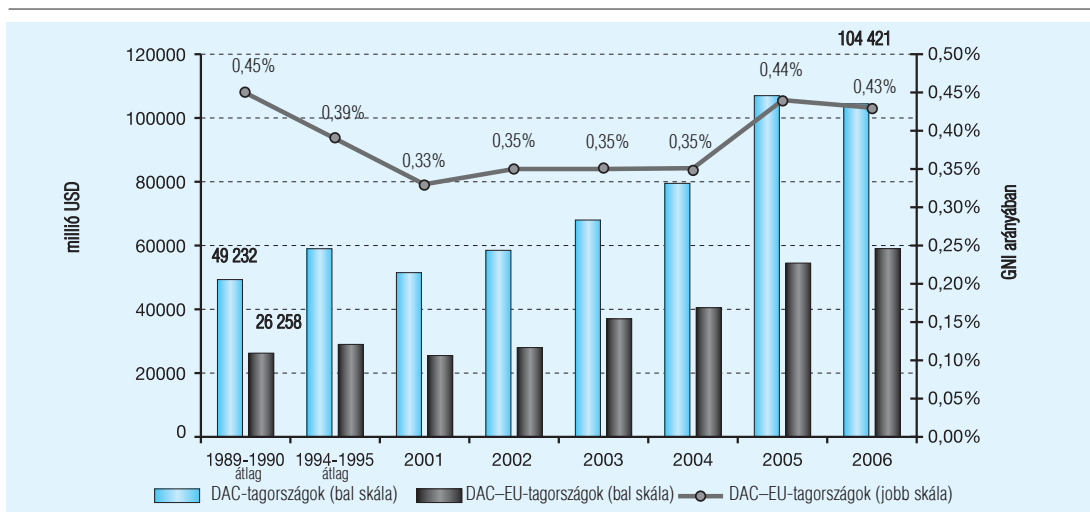
Az első két csoport esetében a DAC szabályai gyakorlatilag követendő példák, referenciák. Néhány ajánlás, így a segélyek kötött feltételei, a beruházásokhoz kötött technikai együttműködési formák átalakítása több-kevesebb időt igényel még ezen országoktól a tagság feltételeinek való megfeleléshez. Ezek az ország-csoportok a donorországok „viselkedési normáit”, harmonizációs és koordinációs fel-

adatait tartalmazó Párizsi Nyilatkozat szellemének gyakorlatilag megfelelnek, ennek megfelelően alakítják ki a különböző együttműködési formákat. Az országok prioritásait tekintve leginkább a Balkánt és a szovjet utódállamok régióját célozzák meg. A harmadik donorcsoport erős kohéziós erővel rendelkező országcsoport, így a harmonizáció tekintetében még a DAC-tagországokat is túlszárnyalja. Emellett a legtöbb esetben megfelelnek a segélynyújtás kötöttség nélküli feltételeinek is. Forrásaik nagy részét hitelek formájában nyújtják, cél régiójuk a muszlim világ és Afrika. A törésvonal az OECD DAC-tagországok és az ezen a körön kívül eső, de az irányelveket nagymértékben elfogadó országok, valamint az egyéb, nem OECD-tagországok között a hivatalos fejlesztési támogatás értelmezésénél kezdődik (4. csoport). (Lásd 7. ábra)

Kínának egyes afrikai és latin-amerikai országokkal meglévő megállapodásaiból következhet, hogy a Kína által nyújtott hitelek ellenében fokozatosan igényt formálhat az említett országok nyersanyagkészleteire és energiahordozóira. A megváltozott donor- és partnerországbeli szerepkörre példaként említhet-

7. ábra

A DAC-TAGORSZÁGOK NETTÓ ODA-HOZZÁJÁRULÁSAI (1989–2006)



Forrás: OECD DAC-adatbázis

jük Kínának, mint donorországnak a megjelenését vagy a fejlesztéspolitikai vállalásoktól mentes nemzetközi piaci forrásoknak viszonylag alacsony költségekkel történő használatát a fejlődő országok részéről (például Ghána 500 millió dollár összegű kötvénykibocsátása 2007-ben). A globális erőviszonyok átrendeződési folyamatának fontos eleme Afrika, amely az egyik legfontosabb stratégiai területé, többek szerint egyfajta „újragyarmatosítás” tárgyává válik, alapvetően a következő okok miatt (Szerencsi, 2008):

- a világ olajkészleteinek 10 százaléka Afrikában található;
- a következő 20 évben várhatóan duplájára nő a kitermelt kőolaj mennyisége;
- az olaj mellett hatalmas réz-, vasérc- és földgázlelőhelyekkel rendelkezik a kontinens.

Kína donorként igen aktív tevékenységet folytat Afrikában, hiszen 50 országban mintegy 700 vállalattal van jelen, ezzel Afrika második legnagyobb kereskedelmi partnere és 2010-re várhatóan az első számú befektetővé válik a kontinensen a nyersanyagok piacán. A kínai nyersanyagszükséglet egyharmadát ma is Afrikából fedezik: Kína állami vállalatai hosszú távú támogatási szerződéseket kötnek az afrikai kormányokkal (szigorúan nem összekeverve az ideológiát a gazdasági érdekekkel). Ezek értelmében a helyi bányavállalatok kitermelik a nyersanyagot, cserébe Kína kórházakat, iskolákat, utakat, erőműveket épít. Afrikában Kína és a Távol-Kelet mellett Oroszország is igen aktív és az Egyesült Államok sem télenkedik. A viszonylag későn ébredő Európai Unió (tagországai a kontinens régi gyarmatosítói) pedig veszteségeket szenved el a térségben: legutóbb az EU–Afrika csúcson, Lisszabonban Afrika képviselői nem írták alá a szabad kereskedelem irányába mutató gazdasági partnerségi megállapodásokat, rákényszerítve ezzel az EU-t a nagyobb kedvezményeket megcélzó újabb tárgyalások folytatására.

MAGYARORSZÁG NEMZETKÖZI FEJLESZTÉSPOLITIKÁJÁNAK ÖSSZEFÜGGÉSEIRŐL

Részvételünk a nemzetközi fejlesztéspolitikában

Magyarországon a nemzetközi fejlesztési politika nem előzmények nélküli. A rendszerváltást megelőző időszakban alapvetően politikai és ideológiai alapon történt a nemzetközi támogatások nyújtása (a mai kétoldalú adósságlengedéseink például teljes egészében a rendszerváltást megelőző időszakban az akkori baráti országoknak nyújtott kölcsönök törlesztéit jelentik), emellett pedig 1985 óta multilaterális csatornákon, a Világbank-csoporton (IDA) keresztül közel 10 milliárd forint összeggel (mintegy 50 millió dollár) járultunk hozzá a fejlődő országok támogatásához. Részt veszünk 2000 óta az IMF és a Világbank által kezdeményezett, a világ súlyosan eladósodott, legszegényebb országainak támogatását szolgáló kezdeményezés (HIPC) multilaterális alapjában: közel 2,5 milliárd forint összeget (mintegy 9 millió SDR) helyeztünk el 2018-ig betétként az IMF-nél, amelynek kamatát használja fel az IMF a támogatáshoz. A HIPC-segélyprogram bilaterális kezdeményezéséhez 2001-ben csatlakoztunk, amellyel kezdetben az érintett országok viszonylatában fennálló követeléseink 90 százalékos, 2004-től pedig – összhangban az EU kezdeményezésével – teljes mértékű elengedését vállaltuk.

A hazai NEFE irányítási rendszere decentralizált (a források több minisztérium költségvetésében, ágazatonként állnak rendelkezésre), a koordinációért a külügyminiszter felelős. A 2003 óta intézményesített koordináció tárcaközi, illetve kormánybizottság, szakértői munkacsoportok és társadalmi tanácsadó testület útján valósul meg. Nemzetközi fejlesztéspolitikánk működési elvei összhangban vannak az OECD DAC irányelveivel, a nemzetközi ösz-

szezhasonlítást is lehetővé tevő adatszolgáltatás DAC-előírások szerint történik.

Az Európai Unióban a nemzetközi fejlesztési együttműködés közösségi politika megosztott kompetenciákkal, így a magyar NEFE – a hazai érdekek figyelembevételével – összhangban áll az EU stratégiai célkitűzéseivel.¹⁶ EU-csatlakozásunkkal politikai vállalást tettünk a fejlődő világ támogatására is. A vállalás az új tagországok részéről feltételes, hiszen az egyes országok a nemzeti költségvetések teherbíró képességével összhangban törekszenek a megcélzott arány elérésére. Ráadásul a fejlesztésfinanszírozásra fordított összegek eddigi növekedési ütemének biztosítása – azon túl, hogy jelentős költségvetési terheket ró az új tagokra – jelentős kapacitásproblémákat is felvet. Vagyis az anyagi erőforrások növelése mellett szükséges a rendszer- és humánkapacitások bővítése is a növekvő támogatási szükséglet hatékony elköltéséhez. A hatékony struktúrák megválasztása folyamatos értékelést tesz szükségessé, másrészt az (újra)kezdő donoroknak dönteniük kell a támogatási csatornák megválasztásáról is (bi- és multilaterális csatornák aránya). (Lásd 6. táblázat)

Kitekintés néhány európai ország gyakorlatára

A nemzetközi összehasonlítás alkalmas arra, hogy összemérjük relatív helyzetünket a hozánk hasonló helyzetű (újra)kezdő donorországokéval, illetve megnézzük a régi EU- és a

DAC-tagországok gyakorlatát is, amely közép- és hosszú távú stratégiai kérdésekben lehet tanácsadó. A nemzetközi tapasztalatok segíthetnek továbbá néhány sztereotípiára, sommás vélemény árnyalására is.

Intézményi és jogi keretek a Visegrádi országokban és Szlovéniában

A Visegrádi országok és Szlovénia nemzetközi fejlesztéspolitikája intézményi és jogi hátterének tanulmányozása alkalmas alapot jelent a különféle tapasztalatok szintetizálására, tanulságok leszűrésére.¹⁷ Az említett országokban a nemzetközi fejlesztéspolitika alakításának legfontosabb szempontjai a következőképpen foglalhatók össze.

► Cseh Köztársaság: a NEFE-törvénytervezet már elkészült, amely a külügyminisztériumtól nagyrészt független ügynökséget tervez létrehozni, és fő céljuk a különböző minisztériumok által jelenleg folytatott NEFE-tevékenységek hatékony összefogása;

► Lengyelország: NEFE-törvény előkészítése folyamatban van, amely egy, a külügyminisztérium alá rendelt ügynökség modelljét vetíti előre. A törvény alakítaná ki a többéves kötelezettségvállalások, valamint ODA-célkitűzések megvalósításának jogi kereteit is;

► Szlovákia: először egy önálló fejlesztési ügynökség kialakítása mellett döntöttek (2007. január 1-jétől), míg a NEFE-törvény kidolgozása még folyik. A rendszer érdekessége, hogy 2007-ben az új végrehajtó ügynökség mellett az eddig ezt a funkciót betöltő szervezetek is párhuzamosan fennálltak még;

6. táblázat

AZ EU ODA-RA VONATKOZÓ POLITIKAI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAI A GNI ARÁNYÁBAN (százalék)

	2010	2015
EU-15	0,51	0,70
EU-12	0,17	0,33
EU	0,56	0,70

Forrás: Council of the European Union, 2005

► Szlovénia: rövid, tömör NEFE-kerettörvény került már elfogadásra, de emellett egy tárcaközi szakértői csoport dolgozik a NEFE-stratégia további pontosításán, többek között azon, hogy milyen intézményi keretek között folyjon a programok lebonyolítása;

► Magyarország: van végrehajtó ügynökség, amely háromévenkénti pályázat során kerül kiválasztásra. A jelenlegi jogi keretek megfelelnek a NEFE-feladatok ellátására, ugyanakkor amennyiben döntés születik önálló NEFE-törvény elfogadásáról, akkor az a civil szervezetek széles körű bevonásával fog megvalósulni.

A szabályozás szükségességének és szintjének, valamint a döntéshozatal delegálási lehetőségeinek kérdéseire is érdemes figyelmet fordítani. Többek között a következő szempontokat érdemes mérlegelni.

① A szabályozás szükségessége:

- alapelvek rögzítése, transzparencia, hatékonyság, elszámoltathatóság kérdéseinek tisztázása;
- nemzetközi kötelezettségvállalásoknak való megfelelés prezentálása.

② Rugalmasság, a szabályozás szintje:

- a szabályozásnak kellően rugalmasnak kell lenni annak érdekében, hogy az előre nem látható lebonyolítási részletkérdésekre vagy az új kihívásokra reagálni tudjon a rendszer;
- magas szinten (kerettörvény) rögzíteni lehet: alapvető fejlesztéspolitikai célok, felelősség, átfogó koordinációs kérdések, kormányzati, civil és üzleti szereplők együttműködési formái;
- fontos a rugalmasság (alacsonyabb szintű jogszabály, stratégiai papírok szintje): területi, szektorális prioritások, arányok, multi-, bilaterális finanszírozás arányai, ODA/GNI alakulása megfelelő időhorizonton.

③ A döntéshozatal delegálása: a szubszidiaritás elvének figyelembevételével célszerű kiala-

kítani, ahol lehetséges és ahol fontos a gyors reagálás, ott az ODA-hatóság vagy egy formális bizottság (*Steering Committee*) szintjén. Legmagasabb szinten csak az elvi, politikaformáló döntéseket célszerű megtartani.

④ A szerződéskötés folyamata, a közbeszerzés kérdései: a civil szektor általában felhívja a figyelmet a speciális ODA-tevékenységre szakosodott, bizonyos kivételeken alapuló szabályozás szükségességére.

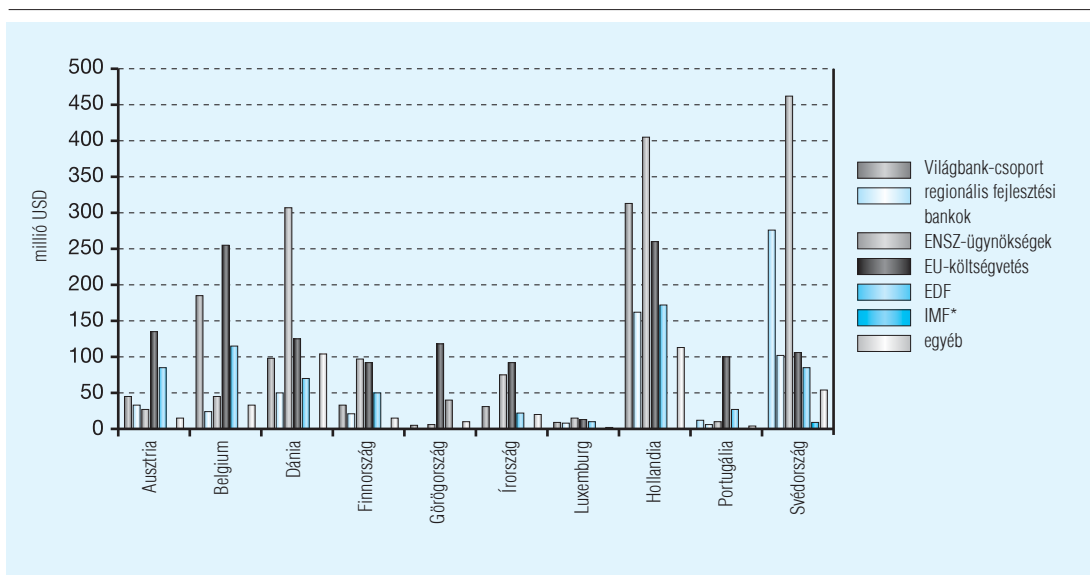
A Visegrádi országok és Szlovénia a nemzetközi tapasztalatoknak és elvárásoknak is megfelelően már kialakították NEFE-rendszerüket, illetve folyamatosan fejlesztik azt. Ezek a törekvések sok szempontból megegyeznek (új struktúra, jogi háttér kialakításának igénye), és a vizsgált országok hasonló problémákkal és nehézségekkel találkoznak rendszereik kialakítása során. Ettől függetlenül némileg eltérő megoldások születnek vagy fognak létrejönni minden új EU-tagországban, saját érdekeiknek és a már kialakult intézményrendszereiknek figyelembevételével.

Az Európai Unió néhány tagországának példája a multilaterális szervezetek terén

Az EU-15-ök által 2005-ben multilaterális ODA-kiadásokra fordított mintegy 17 milliárd dollárból az EU-költségvetésbe fejlesztéspolitikai célra befizetett összeg után nagyságrendileg az EDF-befizetések, majd a Világbank-csoporthoz (ennek döntő részét jelentik az IDA alapfeltöltései) történő befizetések következnek, s csak ezután következnek sorrendileg az ENSZ ügynökségei felé teljesített átutalások. (Lásd 8., 9. ábra)

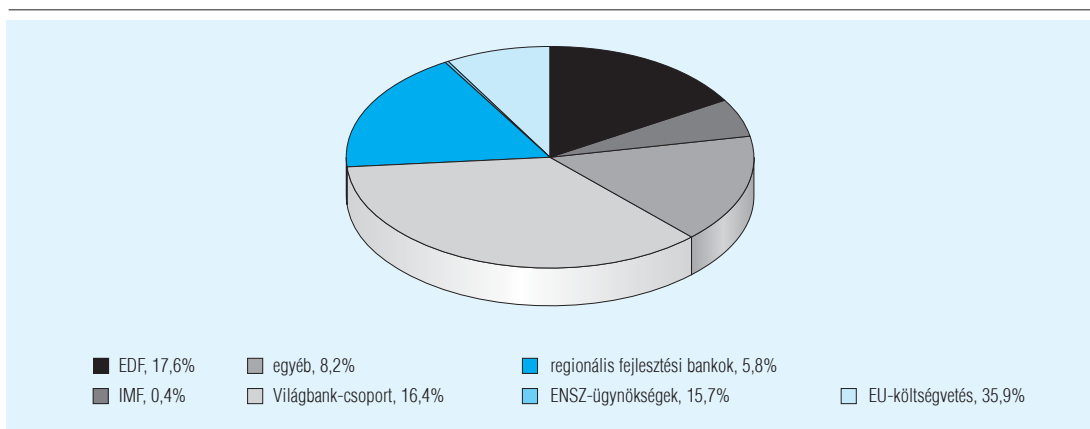
Ha a részleteket megvizsgáljuk a 2005. évi adatok esetében, láthatjuk, hogy míg Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság az EU közös fejlesztéspolitikájának legnagyobb finanszírozói, addig Svédország, Hollandia, Dánia és Finnország inkább az ENSZ-ügynökségeket részesítik előnyben. Olaszország, az Egyesült Királyság, Belgium és

MULTILATERÁLIS ODA-HOZZÁJÁRULÁSOK SZERKEZETE 10 EU-TAGORSZÁGBAN
(2005)



* IMF PRGF, PRGF-HIPC Trust
Forrás: OECD DAC-adatbázis

A MULTILATERÁLIS KIADÁSOK MEGOSZLÁSA AZ EU-15-BEN
(2005)



Forrás: OECD DAC-adatbázis

Svédország esetében a Világbank-csoport az előkelő második helyen szerepel, míg a multilaterális kiadásokra kisebb összeget fordító országok, így Ausztria, Görögország és Portugália esetében az EU- és az EDF-befizetéseket a Világbank-csoporthoz történő átutalások követik. (Lásd 7. táblázat)

A magyar nemzetközi fejlesztési együttműködés értékelése a nemzetközi tapasztalatok tükrében

A nyújtott támogatás nagysága

Az első és legfontosabb kérdés: hogyan is állunk a hivatalos fejlesztési támogatásra vonat-

Table 7

**VÁLOGATOTT EURÓPAI ÖSSZEHASONLÍTÁS
A HIVATALOS FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK ADATAIRÓL, 2006**

Ország	ODA a GNI százalékában	ODA összege, millió dollár	Célországok száma	Multilaterális hozzájárulások aránya a teljes ODA-n belül, %
Ausztria	0,48	1 513	14	27,0
Belgium	0,50	1 968	18	34,0
Cseh Köztársaság	0,11	135	8	52,0
Luxemburg	0,89	291	11	23,0
Magyarország	0,13	114	16	61,0
Svédország	1,03	3 967	60	28,0
Szlovákia	0,10	60	16	52,0 ¹⁸
Szlovénia	0,10	39	6	80,0
EU-15	0,43			
EU-10	0,10			

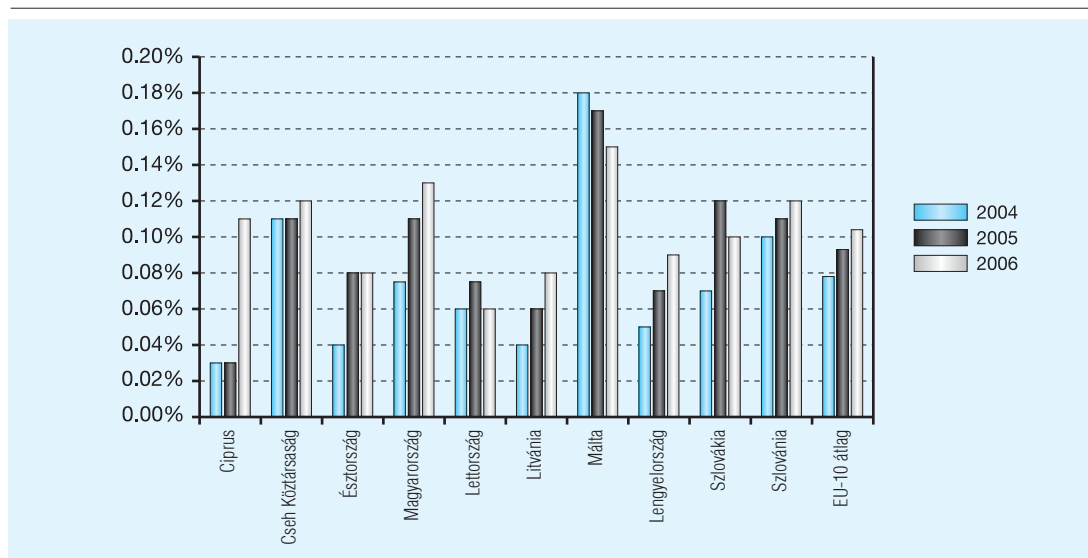
Forrás: OECD DAC-adatbázis, Czech Ministry of Finance, 2007

kozó nemzetközi politikai vállalásainkkal. A leggyakrabban elhangzó kritika ezen a ponton éri a magyar donortevékenység döntéshozóit és politikaformálóit. Összegezve ugyanakkor azt lehet mondani, hogy nem állunk rosszul. Nézzük meg közelebbről, mire is alapozzuk optimista hozzáállásunkat. (Lásd 10. ábra)

Az elemzések azt mutatják, hogy a 2004–2006 közötti referencia-időszakban Magyarország folyamatosan javuló tendenciát tudott felmutatni a GNI-arányos hozzájárulása tekintetében, amely folyamatosan az EU-10-ek átlagával megegyező vagy azt meghaladó szinten valósult meg. Az EU-csatlakozásunk óta el-

10. ábra

**AZ EU-HOZ 2004-BEN CSATLAKOZOTT ORSZÁGOK ODA-HOZZÁJÁRULÁSAI A GNI ARÁNYÁBAN
(2004–2006)**



Forrás: OECD, 2007; CONCORD, 2007

telt időszak eredményei miatt tehát nem kell szégyenkeznünk. Az igazi kérdés, hogy mi következik ezután, teljesíthető-e a nemzetközi elvárásokhoz igazodva kialakított politikai vállalásaink, vagyis 2010-ben a 0,17 százalékos, 2015-ben pedig ennek duplája, a 0,33 százalékos GNI-arányos fejlesztési támogatási szint? Ha a 2007-ben meglévő pénzügyi kötelezettségvállalásainkat (összesen mintegy 20 milliárd forint) vetítjük előre, látható, hogy 2010-ben a ma tervezhető vállalásokhoz még másfélszer akkora támogatási összeget kell hozzá tenni. A „számmonkérés” ezt követő időpontja 2015 lesz, amikor a mai látható pénzügyi kötelezettségvállalás mintegy ötszörösét (!) kellene produkálnunk vállalásaink teljesítéséhez. (Lásd 11. ábra)

Az adófizetők pénzéből biztosított támogatási összegek nagyságrendjéről folytatott vita gyakran a tyúk-tojás problémájaként merül fel: a támogatási programok végrehajtásáért felelős intézmények szívesebben gazdálkodnának nagyobb pénzzel, míg a pénzügyi kormányzat a meglévő összegek hatékony elköltésére hívja fel a figyelmet, és ennek alakulásától tenné függővé a növekmény alakulását. A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika előtt álló mennyiségi

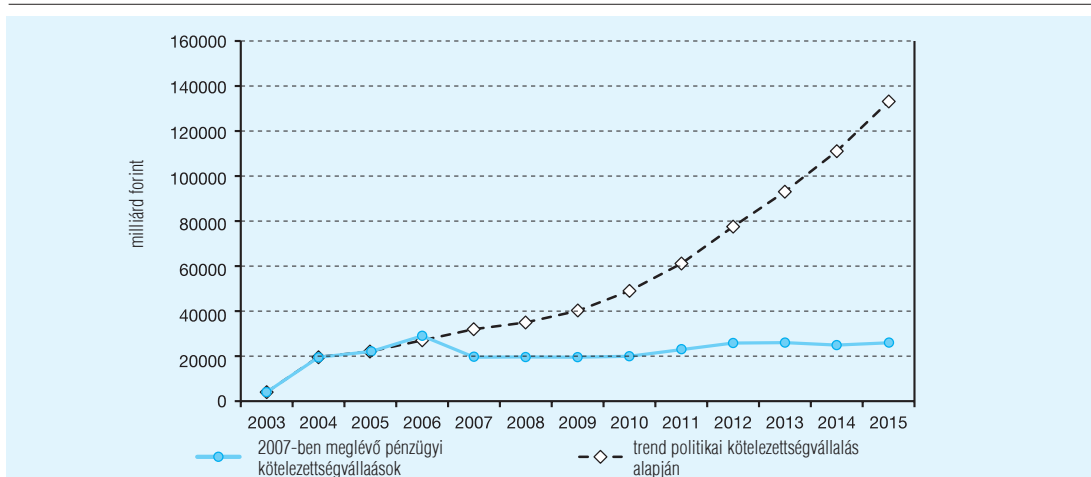
– és az ezzel együtt járó hatékonysági – kihívások azonban összetett, a magyar gazdasági érdekeknek és szakértelemnek a jelenleginél érdemibb bekapcsolódását is biztosító struktúraváltást igényelnek. Ehhez megalapozott stratégia kidolgozására van szükség.

Koncepcionális kérdések

Ami biztosnak tűnik, hogy a jelenlegi intézmény- és döntéshozatali rendszert egy új, reális cél- és eszközrendszert tartalmazó új stratégiával célszerű kiegészíteni, amely alapján a hazai nemzetközi fejlesztéspolitika egyes szereplői pontosan tudják mi a dolguk és azzal is tisztában vannak, mit kell tenni ahhoz, hogy a rendelkezésükre álló összeg hatékonyan kerüljön elköltésre. A stratégia teljesülését folyamatosan nyomon kell követni, az időközben szükségesé váló korrekciókra megfelelő mechanizmusokat szükséges beépíteni. A szerző véleménye szerint a kérdés tehát nem kodifikációs ügyként merül fel (NEFE-törvény szükségessége), a feladat sokkal inkább egy megvalósítható és számon kérhető stratégia elkészítése lenne, amely a kormányzati, civil és üzleti szféra konszenzusán nyugszik. A kodifikáció a stratégia eszközrend-

11. ábra

MAGYARORSZÁG ÁLTAL NYÚJTOTT ÉS A NEMZETKÖZILEG ELVÁRT HIVATALOS FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁS



Forrás: saját számítás

szerét adná, vagyis az ütemezés, a rendelkezésre álló források és az egyéb szükséges szabályozók értelemszerűen a stratégiai kerethez kapcsolódnak azon a szabályozási szinten, ahol ez szükséges. Lényeges, hogy a stratégia megvalósítása álljon a középpontban, ennek végrehajtása decentralizáltan, különböző döntéshozatali szinteken történjen, a szükséges korrekciók pedig gyorsan, rugalmas keretek között legyenek meghozhatók.

A segélyezés minősége, hatékonysága

A segélyezésre fordított összegek növelésének egyoldalú követelése mellett nem szabad elfeledkezni a hatékonyságról, a segélyezés minőségéről és kiszámíthatóságáról, tervezhetőségéről (lásd a donorkoordinációról és a segélyhatékonyságról szóló fejezetet). Kiemelt fontosságú a kétoldalú kapcsolatokban megvalósuló donortevékenység, az egyes multidonor-alapok, csatornák megválasztása esetén pedig a finanszírozott szektorok és országok, régiók számára, a minél nagyobb fokú koncentráció elérésére kell koncentrálni. Ezen a területen szükség van a nemzetközi tapasztalatokkal is rendelkező civilek mélyebb bevonására.

Moralitás versus gazdasági érdekek

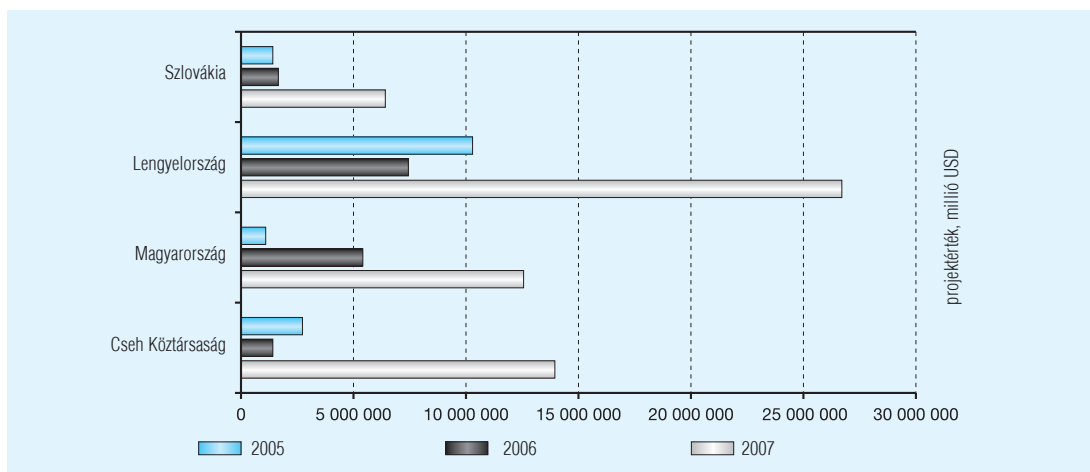
Felmerül a kérdés, hogy szentségtörés-e, ha a donortevékenység komoly morális szempontjai mellett (és nem helyett!) megjelennek a támogatást nyújtó ország gazdasági szempontjai is. Hiba vagy vétek-e az, ha – hasonlóan egyébként – más fejlett donorországok gyakorlatához¹⁹ (amelyet a tények mutatnak, még ha értelemszerűen nem is teszik a kirakatba) hasonlóan, az adófizetői pénzekkel jótékonykodó állam közben arra is odafigyel, hogy ösztönözze a hazai üzleti szféra bekapcsolódását a donorpénzekből finanszírozott beruházásokba. A szerző határozott véleménye szerint ez nem, hogy vétek, sokkal inkább egy olyan téma, amely további érdekeltséget és megalapozottságot adhat a támogatások szükségsszerű növelésére. Valójában ezen múlhat a magyar nemzetközi fejlesztéspolitika sikere is.

Az érdekkonfliktusosnak tűnő helyzet (morális alapú segélyezés versus üzleti szempontok) megfelelő kezelésére létezik nemzetközi gyakorlat. Kiemelhető és további tanulmányozásra érdemes a német vagy az osztrák példa,²⁰ ahol nemzetközi fejlesztéspolitikai mandátummal bíró fejlesztési bankok végeznek a Millen-

12. ábra

A VISEGRÁDI ORSZÁGOK ÁLTAL ELYNYERT VILÁGBANKI PROJEKTEK

(2005–2007 világbanki pénzügyi év)



Forrás: Világbank

**RÉSZESEDÉS KIÍRT PÁLYÁZATOKBÓL ALÁÍRT SZERZŐDÉSEK ALAPJÁN
A VILÁGBANK EGYES PÉNZÜGYI ÉVEIBEN**

(százalék)

	2000–2007		2007		2006
	100%=OECD- tagországok pályázatai	100%=Világbank összes pályázata	100%=Világbank összes pályázata	100%=OECD- tagországok pályázatai	Részesedés a világ GDP-jéből
Ausztria	3,53	0,900	1,365	4,59	0,67
Belgium	1,45	0,369	0,403	1,36	0,81
Cseh Köztársaság	0,38	0,096	0,047	0,16	0,29
Magyarország	0,40	0,102	0,019	0,06	0,23
Írország	0,39	0,100	0,009	0,03	0,46
Lengyelország	3,21	0,819	0,175	0,17	0,70
Portugália	0,84	0,214	0,135	0,46	0,40
Szlovákia	0,12	0,032	0,024	0,08	0,11

Forrás: Világbank

niumi Célokhoz igazodó, de egyben a hazai üzleti vállalkozások nemzetközi piacra jutását támogató finanszírozó tevékenységet.

A hazai gazdasági érdekek érvényesülését, a magyar szakértelem bekapcsolásának szintjét jól mutatja a 8. táblázat és a 12. ábra. Az adatok szerint Magyarország 2000–2007 között a Visegrádi országok körében Lengyelországot követte a megnyert világbanki projektek értékét tekintve (0,102 százalék a Világbank összes kiírt pályázatából, ez körülbelül fele akkora arányt jelent, mint amekkorát Portugália ért hasonló időszak alatt és egy hajszálnyival többet Írország eredményénél). 2007-ben ugyanakkor jelentős visszaesésnek lehetünk tanúi Magyarországon: az elmúlt pénzügyi évben elért arány nem sokkal több, mint a vizsgált 8 évben elért eredmény fele. Érdemes megvizsgálni az elért eredményeket az egyes országoknak a világ GDP-jéből való részesedése alapján is: ezek alapján Ausztria (közel hétszeres érték!), Belgium és Portugália (tapasztalt donorországok) elnyert pályázatokról való részesedése 2007-ben meghaladta a világ GDP-jéből való részesedésüket, míg a Visegrádi országokban kisebb-nagyobb mértékben ugyan, de

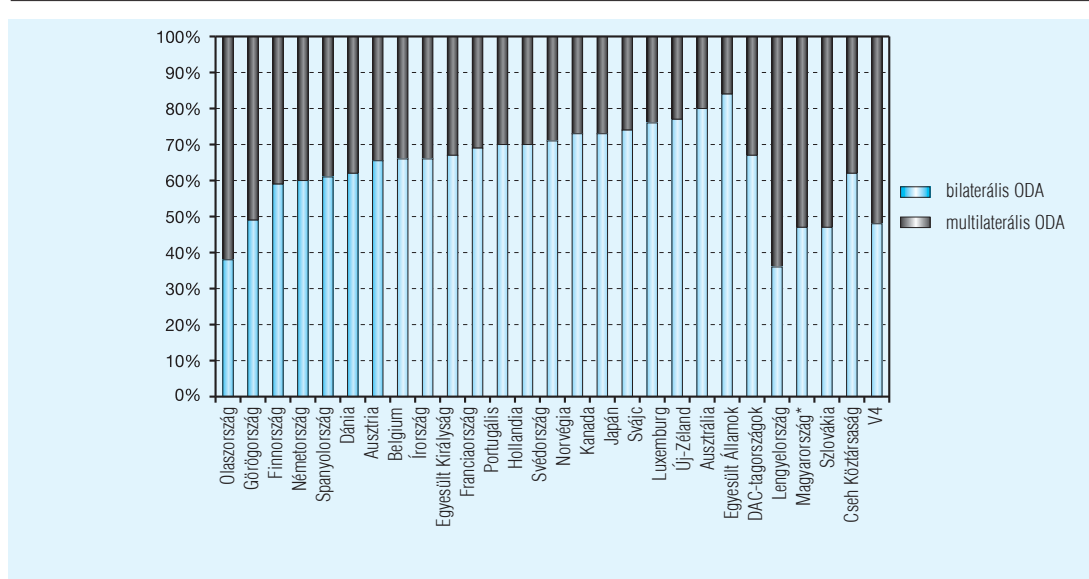
elmaradnak az eredmények a világgazdaságban betöltött relatív súlyuktól. Magyarországon esetében az elmaradás közel négyszeres, vagyis van még mit javítani a hazai vállalatok és szakértők hozzáférési lehetőségein, illetve teljesítményén.

Kétoldalú versus multilaterális csatornák

Felmerül a kérdés, hogy a két- vagy a többoldalú csatornák felelnek-e meg jobban a magyar nemzetközi fejlesztéspolitika érdekeinek. Melyik esetben érvényesíthetők jobban a hazai szempontok, a magyar közvélemény melyik esetben nyerhető meg jobban a nemzetközi donortevékenység ügyének támogatásához. A számok azt igazolják, hogy Magyarországon 2003–2005 között a DAC-tagországokkal, valamint a Visegrádi országokkal változatlan áron történő összehasonlításban az ODA-kiadások 47 százaléka bilaterális csatornákon keresztül került elköltésre. Ez az arány megegyezik a V4-ek hatéves átlagával és pontosan 20 százalékponttal kevesebb a DAC-tagországok átlagánál (megelőzve Olaszországot és majdnem utolérve Görögországot). (Lásd 13. ábra)

A BILATERÁLIS ÉS MULTILATERÁLIS ODA-HOZZÁJÁRULÁSOK ARÁNYAI

(2000–2005, 2004-es árakon)



* Magyarország: 2003–2005

Forrás: IDA, 2007

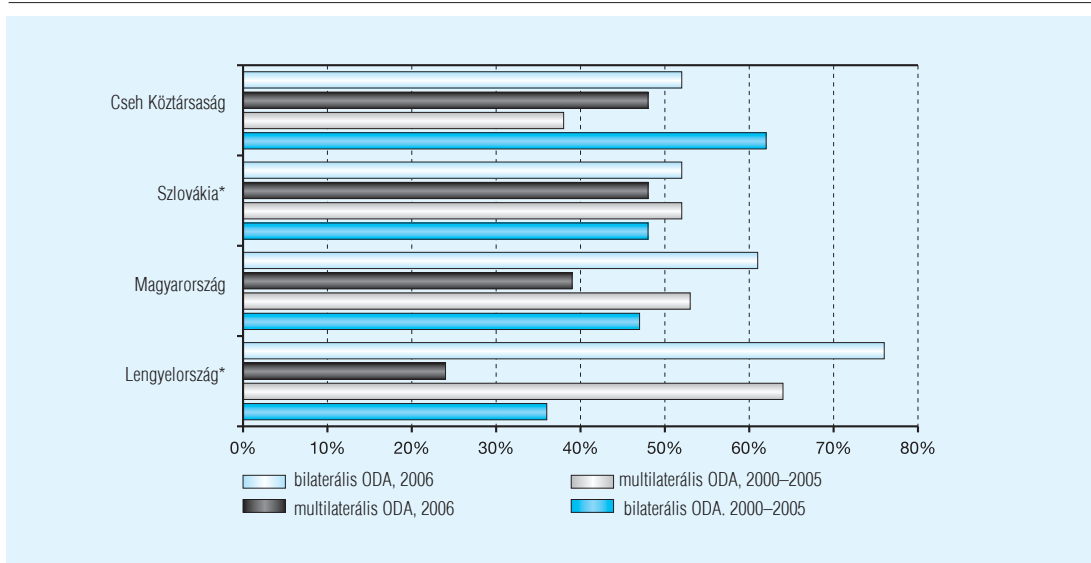
A 14. ábráról jól leolvasható, hogy hat év átlagához képest a Cseh Köztársaságban és Lengyelországban romlott leginkább a bilaterális csatornák intenzitásának mértéke (14 és 12 százalékponttal), persze ugyanarról a tényadatról beszélve azt is mondhatnánk, hogy ugyanennyivel javult a multilaterális csatornák részaránya. Magyarországon a viszonylag kiegyensúlyozott 2000–2005. évi aránytól a cseh és a lengyel példától szerényebb mértékben ugyan, de szintén elmozdulás következett be a multilaterális kiadások irányába. Az elmozdulás egyértelműen az EU-csatlakozásnak tudható be, amellyel megnövekedtek a nemzetközi fejlesztési kiadások multilaterális kiadásai az új tagországokban is (EU donorköltségvetéséhez való hozzájárulás).

A multilaterális csatornákon keresztül történő támogatásnyújtás kötött nemzetközi vállalkásokon és egyszeri, közép- vagy hosszú távú kötelezettségvállalásokon alapul. A támogatások egy része a nemzetközi szervezetekben meglévő magyar tagságból következően auto-

matikusan, gyakorlatilag egy képlet segítségével kerül meghatározásra, míg másik részük az egyes multidonorlapok feltöltésekor elfoglalt magyar álláspont függvénye. A Magyarország NEFE-célországaiiban tevékenykedő multilaterális alapok (például Nyugat-Balkán) komoly összegű forrásokat mobilizálhatnak, ráadásul a donorországból induló áru-, szolgáltatás- és tőkeexportot is elősegíthetik. Téves tehát a multilaterális kereteket a hazai érdekektől távol eső, mozgástér nélküli pályának tekinteni. Ráadásul, ha segélykoordináció fokozásáról, a nemzetközi donortevékenységek összehangolásáról beszélünk, ennek elhivatott intézményei méretükből is adódóan a multilaterális szervezetek és fejlesztési bankok. A kétoldalú alapon nyújtott támogatások esetén a donorkoordinációból, az egyes lépések összehangolásából adódó tranzakciós költségek igen magasak lehetnek, amelyek a segélyhatékonyságot hazai és a fogadó ország oldaláról rontják.

Érdekes lehet a nemzetközi tapasztalatokból kiindulva tovább vizsgálni azt, hogy Ma-

A BILATERÁLIS ÉS MULTILATERÁLIS ODA-HOZZÁJÁRULÁSOK ARÁNYAINAK ALAKULÁSA
(2000–2005 és 2006)



*Lengyelország, Szlovákia: utolsó adat 2005-ből

Forrás: OECD DAC-adatbázis

Magyarország esetében mi lehet az ideális arány? Nehéz kérdés, mivel itthoni tapasztalati adatok csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre, a nemzetközi tapasztalatok pedig sokfélék. Mindenesetre a Magyarországhoz hasonló méretű országok egy jelentős részében nem értékelik le a multilaterális csatornák adta lehetőségeket, sokkal inkább az egyes nemzeti donorpolitikák megfelelő kifejezési formáiként kezelik az egyes tematikus, szektorális és földrajzi alapú úgynevezett multidonor-alapokat és a rendelkezésre álló relatíve alacsony összegű költségvetési pénzek hatékony elköltési módjaként értelmezik. A szerző véleménye szerint hazánkban a jelenlegi 60/40 százalékos multi/bilaterális arányt érdemes tartani a NEFE-kereteinkben szükségszerűen bekövetkező korrekciók első hatásainak érvényesüléséig és amennyiben az intézményrendszer, a hazai üzleti szféra és a civilek bekapcsolódása ezt már igényli és indokolja, lesz lehetőség a kétoldalú segélyezésnek nagyobb teret engedni.

ÖSSZEGZÉS

Az ENSZ még 1970-ben a világszegénység felszámolására tett vállalásait harminc év elteltével a nemzetközi közösség újabb, immár részletesebb és számonkérhetőbb millenniumi konszenzusa erősítette meg, amely 2015-re konkrét fejlesztéspolitikai célok elérését foglalta keretbe. A nemzetközi fejlesztési együttműködésben élen járó nemzetközi szervezetek, köztük a multilaterális fejlesztési bankok az 1990-es évek nagy pénzügyi válságait követően önvizsgálatra és korábbi politikáik felülvizsgálatára kényszerültek. Az új fejlesztési irányelvekben a tisztán gazdasági-pénzügyi szempontú megközelítés mellett fokozatosan nagyobb hangsúlyt kaptak a társadalmi és környezeti fenntarthatóság kérdései is. A klasszikus segélyezési programok mellett előtérbe került a világ legszegényebb országainak adósságkönnyítése, majd a teljes adósságelengedés ügye, amely egyre nagyobb részarányt képvisel a kétoldalú és a multilaterális donortevékenységek

retében. Az egyre összetettebbé váló támogatási rendszerekben az erőforrás-áramlás nagysága mellett immár a segélyezés minősége és hatékonysága, ehhez kapcsolódva a donorok közötti koordináció is kiemelt szerepet kapott.

A nemzetközi fejlesztéspolitikába Magyarország – a rendszerváltást megelőző időszakban alapvetően politikai és ideológiai alapon folytatott segélyezést nem számítva – kezdő donorként kapcsolódott be az ezredfordulót követően. A nemzetközi fejlesztési együttműködés hazai intézményi és döntéshozatali rendszerének alapjait, működési mechanizmusait szuverén keretek között rakhattuk le, ugyanakkor az Európai Unió tagországainak közös vállalásai folyamatos sorvezetőként szolgálnak. Az európai uniós csatlakozást követő időszakban az új tagországok NEFE-politikája külön reflektorfényt kapott. Az évtized végére vonatkozó politikai vállalásaink időarányos teljesülését a nemzetközi közösség és az Európai Unió is figyelemmel kíséri, emellett a politikaformáláshoz és döntéshozatalhoz – igazodva a nemzetközi gyakorlathoz – a hazai civil szervezetek alkotnak véleményt és tesznek jobbító szándékú javaslatokat. Ezzel együtt a közvélemény tudatossága, témával kapcsolatos ismeretei még rendkívül hiányosak, több esetben előítéletek, amelyen a donortevékenység szükségességének fokozásával egyidejűleg, a civil társadalom bevonásával változtatni szükséges.

Az uniós csatlakozásunk óta eltelt időszak mérlege ugyanakkor optimizmusra adhat

okot, hiszen Magyarország – az új EU-tagországok átlaga feletti mértékben – képes volt folyamatosan növelni az évente nyújtott hivatalos fejlesztési támogatások volumenét. A kialakított intézményi és döntéshozatali struktúra alkalmas a jelenleg rendelkezésre álló összegek hatékony elköltésének biztosítására. A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika előtt álló mennyiségi – és az ezzel együtt járó hatékonysági – kihívások azonban összetett, a magyar gazdasági érdekeknek és szakértelemnek a jelenleginél érdemibb bekapcsolódását is biztosító struktúraváltást igényelnek. Ehhez megalapozott stratégia kidolgozására van szükség, amely – többek között – megalapozott tapasztalatok birtokában határozza meg a támogatási összegek éves ütemeit és a folyósítás hatékony módját. Tévútra vezethet, ha a multilaterális kereteket a hazai érdekektől távol eső, mozgástér nélküli pályának tekintjük. A Magyarország NEFE-célországjaiban tevékenykedő multilaterális alapok komoly összegű forrásokat mobilizálhatnak, ráadásul a donorországból induló áru-, szolgáltatás- és tőkeexportot is elősegíthetik. Ezért kiemelt fontosságú a kétoldalú és a multilaterális csatornák közötti egészséges egyensúly folyamatos keresése, amely egyúttal alkalmas a NEFE elveinek való megfelelésre és a hazai érdekek megjelenítésére. Az arányokat tehát nem érdemes kőbe vésni, azokat a változó világgal alakuló saját szempontrendszerünkhöz és a partnerek igényeihez kell igazítani.

JEGYZETEK

¹ A magabiztosságot leginkább az alábbi idézet támasztja alá: „we can now develop far more consensus... [because] we now know much more about what types of economic policy work.” (Williamson, J., 1993)

² Az ajánlások középpontjában az árak deregulációja, a kereskedelem liberalizálása és az infláció kézben tartása állt.

³ A szakirodalomban a problémakör leginkább a one size fits all kifejezéssel írható le.

⁴ Az úgynevezett gazdasági patriotizmus felerősödésének lehettünk tanúi a közelmúltban is, amikor például az amerikai kongresszus megakadályozta amerikai kikötők üzemeltetési jogának eladását külföldi (jelen esetben dubai) befektetőnek.

- ⁵ It is people not governments that feel pain. (Wolfensohn, 1998)
- ⁶ A Meltzer Bizottság a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank-csoport, az Amerika-közi Fejlesztési Bank, az Ázsiai Fejlesztési Bank, az Afrikai Fejlesztési Bank, a Világkereskedelmi Szervezet és a Nemzetközi Fizetések Bankja jövőbeli szerepét vizsgálta.
- ⁷ Néhány példa a Világbank mozgósító képességeire: madárinfluenza elleni védekezés globális programja 0,5 milliárd dollárral; ázsiai szökőárat követő helyreállítás 0,25 milliárd dollárral; mexikói, ázsiai, orosz, brazil pénzügyi válság kezelése; balkáni, afganisztáni, iraki újjáépítésben való részvétel.
- ⁸ Problémát az adósságelengedések egyszeri hatása okozhat, vagyis külön kihívást jelent az erőforrások áramlásának trendszerű biztosítása az adósságelengedések lezárását követő években.
- ⁹ Heavily Indebted Poor Countries, (HIPC): súlyosan eladósodott legszegényebb országok
- ¹⁰ Az országoknak makrogazdasági politikáiban stabilitást kell felmutatniuk, megfelelő szegénységcsökkentési stratégiát kell megvalósítaniuk. Az adósságcsökkentés összege a HIPC-kezdemenyezés által meghatározott értékhatár szerint kerül megállapításra.
- ¹¹ A teljes adósság 70 százaléka a Világbank felé áll fenn.
- ¹² A kezdeményezés elnevezése: Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI).
- ¹³ Hosszú távú és folyamatos kötelezettségvállalásra (Magyarország esetében 40 évre) a legtöbb nemzeti szabályozási környezet nem ad lehetőséget, így ez esetben legfeljebb elvi egyetértésre és meghatározott költségvetési periódusokhoz kötött, visszavonhatatlan kötelezettségvállalásokra van mód.
- ¹⁴ Az 1990–1996 között a teljes ODA-n belül adósságcsökkentésre fordított 17 százalékos átlagos részarány 2001–2004 közötti 34 százalékra nőtt.
- ¹⁵ Jelenleg 30 százalékos arányról van szó.
- ¹⁶ EU Development Policy: The European Consensus (Council of the European Union, 2005)
- ¹⁷ A regionális összehasonlítást nagyban elősegítette a 2006 decemberében Pozsonyban, a MVRO civil szervezet és a szlovák Pénzügyminisztérium szervezésében megrendezett regionális konferencia a nemzetközi fejlesztéspolitika intézményi és jogi kereteiről.
- ¹⁸ 2005. évi adat
- ¹⁹ Lásd Austrian Federal Ministry of Finance: Strategic Guide for International Financial Institutions, 2005
- ²⁰ Kreditanstalt für Wiederaufbau, Austrian Development Bank

IRODALOM

- ACHARYA, A. – DE LIMA, A. F. – MOORE, M. (2004): Aid Proliferation: How responsible are the donors? *IDS Working Paper No. 214*.
- ACHARYA, A. et al. (2006): Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid, *Journal of Development Studies*
- ALBY, ST. – LETILLY, G. (2006): Cancelling the debts of poor countries: for what results? *Conjuncture (BNP Paribas), March*
- Austrian Federal Ministry of Finance (2005): Strategic Guide for International Financial Institutions, *Vienna, August*
- BÁGER G. (2002): A nemzetközi pénzügyi intézmények befolyása a gazdaságpolitikára, *Társadalom és Gazdaság 24, Akadémiai Kiadó, Budapest*
- BÁGER G. (2003): Az IMF és a Világbank új prioritásai, *Európai Tükör, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest*
- BÁGER G. – ÖRLŐS L. (2004): Az Európai Beruházási Bank és Magyarország együttműködésének újszerű megközelítése, *Európai Tükör 7, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest*
- BULÍŘ, A. – HAMANN, J. (2003): Aid Volatility: An Empirical Assessment, *IMF Staff Papers, Volume 50, No. 1*.

- BULÍR, A. – HAMANN, J. (2006): Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire? *IMF Working Paper, WP/06665, Revised: 6/26*
- BULÍR, A. – HAMANN, J. (2007): Volatility of Development Aid: An Update, *IMF Staff Papers, Volume 54, No. 4.*
- BURKI, J. – GUILLERMO, E. P. (1998): Beyond the Washington Consensus – Institutions Matter, *The World Bank, Washington D.C.*
- Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) (2007): Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises, *Brussels*
- Council of the European Union (2005): Joint Statement by the Council and the representatives of Government of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: „The European Consensus”, *22 November*
- Czech Ministry of Finance (2007): Conference on ODA Issues, Key Drivers for Development, *Prague, 27 March* (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xcbg/mfcr/hs.xsl/zahr_rozv_spoluprace_32322.html)
- HALL, CHR. – QUESNEL, BR. (2007): Harmonization and Alignment: From Paris to Accra (Lecture), *Conference on ODA Issues, Key Drivers for Development, Prague, 27 March, The World Bank*
- International Development Association (IDA) (2007): Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows, *Washington D.C.*
- KISS J. DR. (2007): A magyar nemzetközi fejlesztés-politika a számok tükrében, *Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség*
- KISSINGER, H. (2002): Korszakváltás az amerikai külpolitikában? A 21. századi Amerika diplomáciai kérdései, *Panem – Grafo Kiadó, Budapest*
- KNACK, ST. (2001): Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests, *Southern Economic Journal 68(2): 310–29.*
- KNACK, ST. (2003): Democracy, Governance and Growth. Ann Arbor, *University of Michigan Press*
- KNACK, ST. – AZFAR, O. (2003): Trade Intensity, Country Size and Corruption, *Economic of Governance 4(1): 1–18.*
- KNACK, ST. – RAHMAN, A. (2004): Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, *World Bank Policy Research Working Paper 3186.*
- Magyar Befektetési és Kereskedelem-fejlesztési Kht. (ITD-Hungary) (2007): Világbanki összekötők, (http://www.itd.hu/engine.aspx?page=Itdh_Vilagban_kiosszekotok)
- MALLABY, S. (2005): Saving the World Bank. *Foreign Affairs, May/June*
- MANNING, R. (2006): Will „Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation? *OECD/DAC, ODI Lecture*
- MELTZER, A. H. (2000): Report of the International Financial Institutions Advisory Commission, *Washington D.C.*
- MONTES, C. (2007): Improving Public Financial Management in Developing Countries (Lecture), *Seminar by the European Commission's DG Enlargement TAIEX, 28 March, Development Strategis, United Kingdom*
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2006): <http://www.oecd.org/dataoecd/12/8/38346276.xls>
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2007): Final ODA Flows in 2006, *Unclassified document, 10 December*
- ÖRLŐS, L. (2007): ODA Principles and national coordination: Role of the Ministry of Finance (Presentation), *Conference on ODA Issues, Key Drivers for Development, Prague, 27 March* (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Mr_Orlos-Hungary.pps)
- PARAGI B. – SZENT-IVÁNYI B. – VÁRI S. (2007): Nemzetközi fejlesztési segélyezés, *A Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának támogatásával, Budapest*
- STIGLITZ, J. E. (1998): More Instruments and Broader Goals – Moving toward the Post-Washington Consensus, *United Nations University/World Institute for Development Economics Research, Helsinki*

STIGLITZ, J. E. (1999): Two principles for the Next Round, or, How to Bring Developing Countries in from the Cold, *Lecture at the International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva*

SZERENCSI Á. (2008): Új hidegháború: Afrikáért! *Kitekintő, január 13.*

WILLIAMSON, J. (1990): What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much Has Happened? *Institute for International Economics, Washington D.C.*

WILLIAMSON, J. (1993): Democracy and the Washington Consensus, *World Development, Volume 21 No 8, pp. 1331.*

WILLIAMSON, J. (2000): What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer, Volume 15, No. 2, pp. 251–264, Washington D.C., August*

WOLFENSOHN, J. D. (1998): The Other Crisis. Address to the Board of Governors, *The World Bank, Washington D.C.*

Inzelt Annamária – Goldperger István – Szunyogh Zsuzsanna

A tudomány-, technológia- és innovációpolitika információs bázisa

Döntések: milyen alapokon?

Nemcsak Európa egésze, hanem a hazai tudomány, technológia- és innováció- (TTI-) politika formálói számára is számos új kérdést vet fel az Európai Kutatási Térség megvalósítása. Ezek megválaszolásához várnak segítséget a politikaformálók az intelligens TTI-politika kifejlesztését segítő eszköztár alkalmazásától. Az úgynevezett intelligens eszköztár magában foglalja a technológiai előretekintést, a hatásvizsgálatokat, az értékelést és a mutatószámokat. A mutatószámok sajátossága, hogy nemcsak önálló eszközként léteznek, hanem nélkülözhetetlen segítői a többi eszköz alkalmazásának is.

A nemzetköziesedő világban kulcskérdés az adatok és mutatószámok nemzetközi összehasonlíthatósága. Ehhez segítséget nyújtanak a már létező és a még csak kialakulófélben lévő nemzetközi normák. Magyarországnak, mint a tudomány és az innovációs tevékenység nemzetközi versenyében szerepet játszó EU-tagországnak érdeke, hogy korszerű, megfelelő minőségű információs rendszere legyen, amely segíti a válaszadást a fejlődés új problémái által felvetett kérdésekre is.¹

A társadalmi-gazdasági haladás dinamikus növekvő erőforrásigénye arra ösztönzi-kényszeríti az országokat, hogy a tudásalapú gazdasággal kapcsolatos kormányzati döntéshozatali rendszerüket minél jobb minőségű, a kor kihívásaira választ adó információkkal – ráfordítás-, teljesítmény- és hatásmutatókkal – alapozzák meg.

Ebben a cikkben megkísérelünk választ adni arra a kérdésre, hogy a magyar TTI információs rendszer mennyire felel meg a kutatási, fejlesztési és innovációs stratégiaformálás megalapozásához, a folyamatok monitorozásához, a TTI-politika értékeléséhez szükséges igényeknek, valamint a nemzetközi követelményeknek. Bemutatjuk az adatgyűjtések egy részének többletköltségekkel járó és szakmai egyeztetésekkel megszüntethető párhuzamosságait, valamint az államigazgatásban gyűlő adminisztratív adatok információs rendszerbeli hasznosíthatóságának lehetőségeit. Felvázoljuk, hogy milyen szakmai, intézményi és jogszabályi feltételek szükségesek a tudásalapú gazdaság információs bázisának működtetéséhez. Mindezek elengedhetetlenek a Nemzeti Fejlesztési Tervek kutatás-fejlesztési és innovációs céljainak kimunkálásához és a tervekben megfogalmazott feladatok megvalósításához is. A meglévő információs rendszer e szempontok szerinti áttekintése számos megoldásra váró feladat azonosítását teszi lehetővé. A feladatok megoldásának egy része, amint az a későbbiekben látható, csak hosszú távon hozza meg gyümölcsét, más problémák megoldásától már rövidebb távon is eredmények várhatók. Megfogalmazunk néhány javaslatot, annak érdekében, hogy a rendszer képes legyen a XXI. századi igényeknek megfelelni.

A MÁR RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ ADATOK ÉS MUTATÓSZÁMOK

Kiinduló feltevésünk: a TTI-politika formálói számára fontos, hogy döntéseiket tényekre alapozhassák, és ezért hajlandók áldozni a naprakész, megbízható mutatószámok előállítására, rendszeres elemzésére, sőt új, a fejlődés során felmerülő kérdések megválaszolását segítő új indikátorok kidolgozására is. Amint azt a 4T által készített jelentés megfogalmazta, „...a felelős és az innováció mentén elkötelezett modernizációs politika olyan intézményrendszert hoz létre és üzemeltet, amely megfelelő »reflexiós« képességekkel segíti a kormányzati döntéshozatalt és a végrehajtást. Az ehhez szükséges műhelymunka (technológiai hatáselemzés, a K + F és az innováció statisztikai adatgyűjtése és elemzése, technológiai előrejelzés, intézmény- és programértékelés rendszerbe állítása) a politikai döntések helyességének biztosítékeként kezelhető.”

Ezen felhasználói igények részbeni kielégítéséhez már hosszú ideje léteznek Magyarországon az úgynevezett hagyományos kutatás-fejlesztési (K+F-) alapadatok és az azokra épülő mutatószámok.

AZ IDŐSOROK TÖRTÉNELMI HÁTTERE

Az 1953-ban elkezdett K+F-adatgyűjtést először a Tudományos Felsőoktatási Tanács, később az MTA Tudományszervezési Csoportja végezte, és 1969 óta a Központi Statisztikai Hivatal feladata. Az évtizedek során a *kutatás-fejlesztési felmérésekben* használt fogalmak, a kérdőívek, a regiszterek és a gyűjtött információk köre is sokat változott. Az adatok egyre részletesebbek és kifinomultabbak lettek, az információk tudományterületenként, gazdasági ágazatok és megyék, illetve régiók szerint is elérhetővé váltak. A félszázadról rendelkezésre álló információ azonban nem alkot hosszú,

összehasonlítható idősort. A gazdasági reformok, a rendszerbeli változások, az ezekkel összefüggő módszertani változások töresek okoznak az idősorokban, megnehezítve az időbeli változások nyomon követését. Az új jelenségek megfigyelése (például a kutatók nemzetközi mobilitása) érdekében bevezetett új kérdések, illetve kérdőívek megválaszolására épülő mutatószámoknak pedig nincs statisztikai előzménye.

Az adatok és mutatószámok időbeli *összehasonlíthatósága* szempontjából a legnagyobb változás – a K+F-adatfelvételek korszerűsítése – még a rendszerváltás előtt, 1988-ban történt, amikor a KSH átvette az UNESCO módszertanát és szakított az addig követett KGST-előírásokkal, amelyek a kutatás-fejlesztés fogalmát igen tágan értelmezték, a fejlesztésbe kísérleti fejlesztésen kívül másfajta fejlesztéseket is beleértettek. Ezzel a módszertani változással közelebb került egymáshoz a statisztika és a számvitel, ami fontos az adatok megbízhatósági szintjének javítása szempontjából. Az 1988 előtti K+F-felmérések, amelyek a KGST (a szocialista országok gazdasági együttműködési rendszerében kialakított, a fejlesztési beruházásokat is magában foglaló számbavételi) rendszerére épültek, rendszeresen nagyobb K+F ráfordítási adatokat eredményeztek, mintha Magyarországon az UNESCO-ban már akkor alkalmazott módszereket használták volna. Az UNESCO-módszertan 1988-as adaptálásának köszönhetően a magyar statisztika a rendszerváltáskor a többi volt szocialista országnál korszerűbb, a piacgazdaságok által követett OECD-sztenderdekhez közelebb álló, azokkal jobban összehasonlítható adatsorral rendelkezett, de módszertana továbbra is eltért a fejlett gazdaságokban alkalmazott Frascati-kézikönyvben összefoglalt módszerektől. (OECD, 2002)

A rendszerváltás óta a kormányzati struktúra, a közvetítő intézmények, valamint a magyar tudományos élet, a technológiai fejlődés módja

és az innováció rendszere is átalakult. Új szereplők tűntek fel, a régiéket pedig megszűntek vagy beolvadtak. A TTI-rendszerhez hasonlóan a magyar statisztikai rendszer egésze is sokat változott, korszerűbbé vált. A rendszerváltással megnyílt lehetőségeket kihasználva került sor az 1990-es évek elejétől kezdve a statisztikai rendszer felülvizsgálatára, az OECD-szten-derdek átvételére², amelynek során nemcsak a K+F-kérdőívek és a mérési módszerek megújítására, hanem az osztályozási rendszerek korszerűsítésére is sor került. (Hüttl, Inzelt és Varga, 1997) A gazdasági és társadalmi statisztikában általánosan alkalmazott és folyamatosan átvett osztályozási rendszereket a TTI-statisztika is hasznosítja. Például ilyen az *Oktatás Egységes Nemzetközi Osztályozási Rendszere* (ISCED), a *Foglalkozások Egységes Osztályozási Rendszere* (FEOR, angol rövidítése ISCO) a *Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozási Rendszere* (TEÁOR, angol rövidítése: ISIC. Rev. 3, EU-változat: NACE) vagy az UNESCO, majd később az OECD tudományterületek szerinti besorolási rendszere.³

A K+F-kérdőívek mellett a KSH az OECD-ajánlások figyelembevételével átdolgozta az addig használt, az *információs és telekommunikációs adatok* gyűjtésére szolgáló módszereit, és új, modern mutatók kidolgozását kezdte meg.

Mintegy 10 éves fejlesztési-adaptálási munkát követően a KSH meghonosította az Európai Unió tagországaival harmonizált *innovációs adatfelvételt*, és 2007-ben már az ötödiket hajtja végre. Ezek a felvételek az OECD Osló kézikönyvében összefoglalt módszertanra épülnek, a segítségükkel képet lehet alkotni az innovatív vállalkozások arányáról, az innovációk gyakoriságáról, az azok megvalósítása érdekében végzett tevékenységről. (OECD, 2005) Az eddigi magyar felvételeknek a válaszadók szűkebb körét sikerült lefedniük, mint a fejlett EU-tagországok felvételeinek.

A hagyományos, nemzetközileg összehasonlítható TTI-adatok és mutatószámok,⁴ hazai el-

érhetőségét áttekintő tanulmány megállapította, hogy számos adatnak és mutatószámnak több mint egy évtizedes összehasonlító idősorával rendelkezik a magyar statisztikai szolgálat. (Inzelt és társai, 2005)

A nemzeti statisztikai szolgálat eleget tesz valamennyi, jogszabályban⁵ előírt nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségnek, és évről-évre bővebb információval jelenteti meg a K+F- és innovációs tevékenységgel foglalkozó kiadványait. Ennek a nem csekély teljesítménynek az elismerése mellett hangsúlyoznunk kell, hogy fontos, a tényekre épülő politikaformáláshoz szükséges információk hiányoznak a hazai információs rendszerből. Ezekkel a hiányokkal foglalkozunk a következő részben.

A TÉNYEK IRÁNTI IGÉNYEK

A hiányzó információk vizsgálatakor a TTI-mutatószámok két nagy csoportját érdemes megkülönböztetni.

① A ma már klasszikusnak tekinthető, az egyszerűség kedvéért „input-output”-nak nevezett, a Frascati-kézikönyvcsaládba tartozó mutatószámok.

② Az új, „pozicionáló”-nak nevezett mutatószámok.

A két csoportban az adat- és mutatószámhiányok okait és megszüntetésük lehetőségeit vizsgálva ugyanis más-más problémák merülnek fel.

A TTI-statisztikák módszertanilag kiérlelt, klasszikus mutatói közül – amint az *1. táblázat* is jelzi – néhány alap- és részmutató hiányzik. Sorba véve az inputmutatók körében megfigyelhető hiányokat, megtaláljuk a *K+F-tevékenység* finanszírozásával kapcsolatban hiányzó mutatókat.⁶

▶ A kutatás-fejlesztési célra előirányzott államháztartási források társadalmi-gazdasági célok szerinti osztályozása még kiforratlan, és ál-

talában is problematikus a kiadások funkciók szerinti pontos számbavétele.

▶ Ritkán állnak rendelkezésre a módszertani kihívást nem jelentő, de az adatközlés szempontjából újnak tekinthető programfinanszírozási mutatók.

▶ Felülvizsgálatra szorul a felsőoktatás K+F-ráfordításainak kezelése is, mert a felsőoktatás K+F-ráfordításaira vonatkozó adatszolgáltatás nem az ellenőrizhető pénzügyi és számviteli adatokon, hanem az érdekek által is befolyásolt becsléseken alapul.

▶ A K+F-ráfordítások pénzügyi forrásainak pontosabb felmérése azt is igényli, hogy a külföldi forrásokon belül elkülönülten jelenjenek meg a vállalkozások és az állami források.⁷

A K+F- és innovációs humán erő-ráfordítással kapcsolatos klasszikus mutatók többsége elérhető. Hiányoznak azonban azok az új információk, amelyek vizsgálatára a magasan képzett humán erőforrásért folyó versenyben a fejlett országok egyre nagyobb figyelmet fordítanak. A kutatóműhelyek EU által is finanszírozott próbafelvételei és megvalósíthatósági tanulmányai jelzik a jelenség mérésének fontosságát. Ilyen mutatók:

- a TT-területen foglalkoztatott szektorok közötti mobilitása,
- az új technológia és a munkahelyteremtés közötti kapcsolat,
- az agyelszívás, agynerés, az agyak nemzetközi körforgásának adatai,
- a tudás hasznosítása, illetve az „elpocsékolás” mértéke,
- a munkaképes korúak részvétele az oktatásban és a továbbképzésben (Ez az adat Magyarországra vonatkozóan a különböző források részadataként elérhető, de áttekinthető adatként nem áll rendelkezésre.),
- a tudományos, illetve a műszaki posztgraduális képzésben résztvevők száma a vállalatokon belül.

A tudományos emberi erőforrás-statisztikában növekvő jelentőségű a *doktori fokozattal*

rendelkezők életpályájára vonatkozó statisztika. Az EU több tagországában már végeztek felméréseket e témában, Jelenleg az OECD, az UNESCO és az EUROSTAT együttműködésében folynak a kísérleti felvételek. Magyarországon a munka előkészítő fázisában tart.

Az *outputmutatók* körében, az elérhető információkra jellemző az, hogy a rendelkezésre álló idősorok rövidebbek, mint a ráfordításmutatók esetében. Az is gyakori, hogy az outputmutató, ha egyáltalán elérhető, akkor csak a pillanatnyi helyzetet tükrözi.

▶ A K+F-tevékenység eredményességének egyik fontos mutatócsoportja a tudományterületek, intézmények szerinti publikációs teljesítmény. A megfelelő impaktfaktorú folyóiratok szerinti publikációs teljesítmény és idézettség mutatói a Web of Science megvásárolt részének kibővítésével vagy a rendszeres célvizsgálat érdekében nemzetközi társulással lenne megoldható. A nemzetközi adatforrás megvásárlására, illetve külföldi kooperációra épülhet a Magyarországra vonatkozó mutatószámok kidolgozása és elemzése.⁸

▶ A *szabadalmi* mutatók a hazai szabadalmaztatási tevékenységről rendelkezésre állnak. A szabadalmi idézettségről nincsenek mutatók. A nemzetközi szabadalmi adatállományok (EPO, USPTO, TRIÁD) alkalmasak a feltalálói tevékenységben megnyilvánuló tudományos teljesítmény mérésére, innovációk előrebekelésére. A politika döntése, hogy ezeknek a mutatóknak ad-e prioritást vagy elegendőnek tartja a rendelkezésre álló rendszeres és ad hoc többletinformációkat.

A *technológiai mutatók* csoportjából egy klasszikus mutató hiányzik, illetve csak részlegesen létezik.

▶ A *technológiai fizetési mérleget*, amely alkalmas lenne arra, hogy Magyarország helyzetét a nemzetközi környezettel összehasonlítva meghatározzuk, még mindig nélkülöznünk kell, mert az MNB-ben lévő adatok és a kereskedelmi statisztikák nem eléggé részletesek ennek a

mutatónak az előállításához, bár a kilencvenes évek második fele óta folyik a megfelelő adatállomány kifejlesztése.⁹

Az input- és outputmutatók mellett a *hatás és az együttműködés*, a tudás- és a technológiaterjesztés/terjedésmutatók növekvő jelentőségűek.

▶ Ha nem is hosszú időszakkal, de a magyar statisztika már rendelkezik az innováció alapmutatóival. A külföldi tőkebefektetéssel működők körében csak hozzávetőleges választ lehet adni az *innovatív vállalkozások arányára*. A felvétel kötelezővé tételével és a válaszadói rutinok kialakulásával az adatminőség nagymértékben javul. Eddig nem álltak rendelkezésre regionális bontású adatok, de a nemzetközi és hazai szinten is érzékelhetően erősödő információigény kielégíthetősége érdekében a 2006. évre vonatkozó innovációs adatok régiós bontásban is előállíthatók lesznek.

▶ Az elemzett összefüggéstől függően az *együttműködésnek, az eredménynek, a tudásterjedésnek* is lehetnek mutatói:

- a kutatóintézetek és az egyetem közeli spin-off vállalkozások száma,
- a kutatóintézetek és az egyetemek licenckékből származó bevételei,
- a kutatóintézetek és a vállalatok közötti kutatási megállapodások,
- a kutatás és a fejlesztési tevékenység a multinacionális cégek számának és jelentőségének növekedésével nemzetközivé válik. Az országok többségéhez hasonlóan Magyarországnak sincsenek pontos információi a *magyar vállalkozások külföldön működő leányvállalatainak K+F-adatairól*, továbbá a *külföldi vállalatok által Magyarországra helyezett K+F-tevékenységről*. Az OECD módszertanát is tartalmazó kiadvány megfelelő alapot ad a K+F nemzetköziesedésének méréséhez. (OECD, 2002) A szükséges információk összegyűjtése a K+F felmérésén túl a külkereskedelmi statisztikával, a nemzeti bankokkal és a nemzeti számlákkal való

együttműködést is igényli. A magyar K+F-statisztika jelenleg csak a vállalkozások tulajdonosok szerinti csoportosítását (többségében belföldi, többségében külföldi, külföldi, többségében állami, többségében önkormányzati) alkalmazza,

- a fő tevékenységi terület alapján történő besorolás mellett, esetenként helyette a *vállalkozások termékterület szerinti csoportosításának* bevezetése is napirenden van. A részletes elemzések egyre kevésbé nélkülözhetik annak ismeretét, hogy a vállalkozások kutatási tevékenysége mely nemzetgazdasági ágazatban hasznosul. Olyan jellegű csoportosításra lenne tehát szükség, amely nem a termék előállítását, hanem annak hasznosítási területét veszi figyelembe. A klasszikus K+F-statisztikában a kutatási, fejlesztési ráfordítások számbavétele a kutatóhely fő tevékenysége szerinti TEÁOR-besorolás alapján történik. Az OECD már több éve gyűjt olyan adatokat is, amelyek a vállalkozásokat az előállított termék jellege szerint csoportosítja, és azt is vizsgálja, hogy a *cégek által végzett kutatásokat mely termékterületeken hasznosítják*. Ilyen információk alapján tudnánk választ adni arra, hogy a K+F-tevékenységnek, az ezen alapuló innovációknak mi is a piaca. Magyarország ez idáig a 73-as ágazatot bontotta ilyen formában, a többenél ilyen adatokkal nem rendelkezik. Az előkészítő munkálatok azonban megkezdődtek, hogy a termék jellege szerint besorolható legyen a többi ágazat K+F-ráfordítása is. A kísérleti adatgyűjtés várhatóan 2008-ban kezdődik.

A nemzetközi statisztikai szervezetekben folyó szakmai munka *további információigényeket* jelez, amelyekre a hazai statisztikai szolgálatnak fel kell készülnie.

▶ A magyar vállalkozások külföldön működő leányvállalatainak K+F-adatairól, valamint a külföldi vállalatok által Magyarországra helye-

zett K+F-tevékenységről nem állnak rendelkezésre adatok.

▶ A Nemzeti Számla Rendszer keretében nem megoldott K+F-tevékenység által létrehozott immateriális vagyon kezelése.

A K+F-tevékenység által létrehozott *immateriális vagyon* (intellektuális tőke) nem azonos a K+F-ráfordítás összegével, önálló értékelést igényel, amelyet a Nemzeti Számla Rendszer felülvizsgálatával együtt kell megoldani.

Az új, „*pozicionálónak*” nevezett mutatószámokra az információ iránti igény ismert, de még nincs kiérlelt mutatószáma annak, hogy

- a külföldi befektetők milyen hatásfokkal járulnak hozzá a fogadó ország tudásteremtéséhez és a tudásterjedéséhez,
- a hazai cégek által külföldön végzett kutatás elősegíti-e a nemzetközi tudáskészletek kiaknázását,
- milyen a *nemzetközi kutatási közös vállalkozások* terjedelme, tartóssága és hatékonysága,
- az egyetemek harmadik missziójának (gazdasági és társadalmi kapcsolatainak) mi a jellege, terjedelme, mi a hatása az oktatásra és az alap kutatásra.

Az ipar szerkezete világszerte jelentősen átalakult, javult a vállalatok alkalmazkodóképessége, a cégek nemzetközi szintű hatékonysága és rugalmassága, segítve versenyképességüket. Az elmúlt 10 évben vált markánssá a vállalatok globális innovációs stratégiája, és működésük átszervezésekor került előtérbe a kutatás és fejlesztés, a termelés, a marketing és az értékesítési tevékenységek nemzetközivé válása. A K+F nemzetköziesedésének folyamatát tekintve három jelentős típust különböztethetünk meg:

- *külföldi közvetlen tőkebefektetés*, ami által a külföldi vállalkozások is hozzájárulnak a hazai tudástőkébe történő befektetésekhez,
- *fúziók és vállalatfelvásárlások*, amelyeket a vállalkozások azért alkalmaznak, hogy hozzáférjenek más cégek K+F-forrásához és szakértelméhez,

- *nemzetközi kutatási közös vállalkozás*, amely lehetővé teszi az együttműködő vállalatoknak, hogy a K+F-területén egyesítsék erőforrásaikat, de egyéb üzleti területen függetlenek maradjanak.

A *külföldi közvetlen tőkebefektetés* területén belül az OECD a K+F nemzetköziesedésének számos formáját különbözteti meg, és pedig:

- K+F-laboratóriumok telepítése (vagy áttelepítése),
- K+F-laboratóriumok külföldi felvásárlása,
- a K+F külföldi alvállalkozásba adása,
- a K+F, mint üzleti szolgáltatás nyújtása.

A tudásba történő hazai befektetésekhez való külföldi hozzájárulás mértékének mérőszámai:

- a *külföldi K+F-ráfordítások nagysága* és annak dinamikája az országban,
- a külföldi vállalkozások *K+F-ráfordításainak* az összes K+F-kiadáshoz, illetve a K+F-kiadások növekményéhez viszonyított aránya.

Az input- és outputmutatók mellett a hatás és az együttműködés, a tudás- és a technológiaterjesztés/terjedésmutatók növekvő jelentőségűek.

EGYÜTTMŰKÖDÉSI IGÉNY A JOBB INFORMÁCIÓKÉRT

Az innovációs rendszer működéséről és teljesítményéről a statisztika több ágának, a TTI és a gazdaság, illetve a TTI és az oktatás és munkaerő-statisztika összekapcsolásával tudunk tájékozódni. A K+F-statisztika és a gazdaságstatisztika kapcsolata – eltérő logikai felépítésük, fejlődéstörténetük miatt sem problémamentes. A kapcsolat és az annak révén kiaknázható információ évtizedeken keresztül nem tartozott az elemzők érdeklődésének körébe.

Nemcsak hazai probléma, hogy a *K+F-ráfordítások megjelenése a Nemzeti Számla Rendszerben* módszertanilag még nem megoldott. A szakértők ezt fontosnak tartják és

hosszú évek óta kísérleteznek a K+F-ráfordítások mérlegalapú elszámolásával. A nemzetközi munkálatok során kialakult álláspont szerint a K+F-outputokat vagy azok egy részét piaci értéken becsülve vagyonként kell kezelni és a Nemzeti Számláknál is a Frascati-definíciókat kell alkalmazni. Nemzetközi munkacsoportok foglalkoznak a pontos módszertani útmutató kidolgozásával, amelyet a KSH folyamatosan figyelemmel kísér és felkészül a feladat megoldására.¹⁰

A K+F- és a demográfiai, valamint a munkaerő-piaci statisztika

A *kutató-fejlesztők mobilitása és migrációjának* mérése közös területe a K+F-, a demográfiai, a vándorlási, a munkaerő-piaci statisztikának. Kutatók mobilitásvizsgálata évek óta a humán erőforrás-statisztika egyik vizsgálati területe, de nincs szervezeti kerete. A felmérések különböző helyeken, nem egymásra épülve, eltérő célokkal készülnek, részben hazai, részben nemzetközi kezdeményezésre. (A KSH a kutatói mobilitásra vonatkozóan nem gyűjt adatokat.) A munkaerő-felmérés és a népszámlálás adataiból képezhetők bizonyos mutatószámok. Megállapítható például a népszámlálási adatokból, hogy a felsőfokú természettudományi és technológiai végzettségűek (természettudományok, mérnöki tudományok, orvostudományok és agrártudományok, ISCED 5, 6) a lakosság milyen arányát teszik ki, a munkaerő-felméréssel pedig az is, hogy a tudomány és a technológiai foglalkozáscsoportokban hányan rendelkeznek ilyen végzettséggel.

A *munkanélküliek körében* is vizsgálható a felsőfokú végzettségűek száma és aránya.

A K+F-adatgyűjtés végrehajtásának a folyamatos átalakítás, fejlesztés ellenére is *három neuralgikus pontja* van.

1 Hiányzik a K+F-tevékenységet végző vállalkozásokra vonatkozó teljes körű regiszter.¹¹

2 A TTI-statisztika interdiszciplináris jellegéből eredően széles körű együttműködési igény jelentkezik a különböző szakstatisztikai területek között, valamint a statisztikai szolgálat és az új, gyorsan fejlődő tudományterületek (például biotechnológia, nanotechnológia) szakemberei között. Ez az együttműködés azonban nem kielégítő, fejlődése lassú.

3 Az államigazgatás különböző intézményeiben gyűjtött adatok statisztikai felhasználhatósága szabályozási problémákból, intézményi elkülönülésből eredően korlátozott.

MIT TUDHATUNK MEG A TTI LEGNAGYOBB FINANSZÍROZÓJÁTÓL, AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSTÓL?

A TTI-statisztika számára a legnagyobb potenciális adatállomány-forrást az államháztartás és alrendszereinek kimutatásai, valamint az adóbevallások képviselik.

Az ország kutatás-fejlesztési kiadásait kétféle szemléletben érdemes vizsgálni:

- felhasználói (K+F-tevékenységet végzők) és
- finanszírozói (K+F-tevékenységet finanszírozók) szerint.

A statisztikai K+F-felvételek segítségével a *K+F-tevékenységet végzőkről* (vállalkozás, egyetem, kutatóintézet) alkotunk képet, így többek között arról, hogy a K+F-ráfordításaik milyen finanszírozási forrásból származnak, ezen belül mennyi származott az államháztartásból.

A másik, a *finanszírozói szemléletben* a pénztulajdonosok döntéseit tartalmazó kimutatásokból azt tudjuk meg, hogy az egyes tulajdonosok K+F-célokra mekkora összegeket különítettek el a terveikben (államháztartás), illetve mennyit fordítottak a finanszírozásra ténylegesen (valamennyi pénztulajdonos).

Azokban az országokban, ahol mindkét forrásból sikerül összegyűjteni az adatokat, min-

dig tapasztalható valamelyes különbség a felhasználói és a finanszírozói forrásból származó összesített adatok között. Ha ez a különbség túl nagy, az a számbavétel fogyatékoságaira utalhat, de jelzője lehet annak is, hogy működési zavarok vannak a nemzeti innovációs rendszerben, a finanszírozási forrásoknak csak egy része jut el K+F-tevékenységet végzőkhöz. Ez utóbbi adja a jelentőségét annak, hogy az információkat kétféle szemléletben vizsgáljuk.

Magyarországon a finanszírozóktól, így az egyik legnagyobb pénztulajdonostól, az államtól származó információk töredékesek, márpedig az elmúlt évtizedben a K+F-tevékenység közel kétharmadának az államháztartáson keresztül az állam volt a finanszírozója. Az államháztartás K+F-kiadásai az állami költségvetésben a K+F-funkciójú előirányzatok megjelenése alapján azonosíthatók. Az állami költségvetés törvényi előirányzatai jelenleg nem tartalmaznak funkcionális besorolást, így a K+F-előirányzatok egyes tételei nem azonosíthatók egyértelműen a funkciók szerint.

*A magyar államháztartás K+F-előirányzatai, illetve a K+F-tevékenységet végzőktől származó és azt az államháztartás néhány alrendszerének adataival kiegészítő K+F-ráfordítások statisztikai adatai között jelentős az eltérés.*¹²

A különböző adatforrásból származó K+F finanszírozási adatok eltéréseinek okai

▶ A költségvetés funkcionális csoportosításában a kiadások funkcionális besorolását a jogcímszám bontásáig (jelenleg csak a háttérszámításokhoz) végzik el. A nem K+F-funkciójú jogcímeiken belül ténylegesen K+F-célra szánt, illetve felhasznált kiadások csak a fejezetek gazdálkodási adataiból lennének kigyűjthetők. Erre a célra azonban a tárcáknál nem készülnek adatbázisok, azaz nem dolgozzák fel a kiadási adatokat a tényleges funkció tartalma szerint.

Így például a legtöbb tárcánál nincs adat arra, hogy a szakigazgatási feladatok végrehajtása, illetve kutatás-fejlesztési megalapozása során milyen K+F-kiadásokat terveznek, illetve teljesítettek.

▶ Az állami költségvetés és a K+F-statisztika adatai közötti különbség legfőbb tétele a felsőoktatási K+F-statisztikában az oktatási funkciójú előirányzat terhére elszámolt K+F-kiadás.

▶ A költségvetési dokumentumokból nem derül ki, hogy a részben vagy teljesen kutatási feladatkörű intézmények vagy intézménycsoportok előirányzatából ténylegesen mennyi a K+F-funkcióhoz és mennyi a más funkciókhoz sorolandó adat.

▶ Részletes funkció szerinti előirányzatok hiányában csak becsülni lehet, hogy a központi költségvetésben szereplő K+F-célú kiadások milyen arányban szolgálnak intézményfinanszírozást, illetve tényleges K+F-feladatfinanszírozást. A nagyobb tételek közül a feladatfinanszírozási körbe sorolható egyértelműen az OTKA támogatási előirányzata, valamint a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap költségvetési támogatása. Maga az alap – mint elkülönített állami pénzalap, az államháztartás alrendszere – rendeltetése szerint teljes egészében feladatfinanszírozást kell, hogy szolgáljon. Ez alól kivételt képez az a hányad, amelyet törvénymódosítás alapján az NKTH-hoz csoportosítanak át.

Az államháztartási rendszer módszertani problémái a TTI-döntéshozzáértés szempontjából

▶ Az összehasonlíthatóság problémája az, hogy a költségvetés tervezésében az előirányzatok funkcionális csoportosítása, illetve azonosítása az egyes években eltérő módon jelenik meg. Így nehezen ítélné meg, hogy a támogatási célok változtak vagy csak a nyilvántartásuk helye, illetve módja. A központi költségvetés mérlege funkcionális szerkezetben először a

2000. évi költségvetéséről szóló törvény mellékletében szerepelt, és ez a szerkesztésmód a 2003. évi költségvetési törvénnyel bezárólag érvényesült. Ezekben az években a költségvetési előirányzatok mellett, jogcímszámbontáshoz rendeltlen szerepelt a funkciókód megjelölés. A 2004 óta nem a költségvetési törvény mellékleteként, hanem a *törvény indoklásának mellékleteként* szerepel a funkcionális tagolású mérleg.¹³ Ettől az évtől kezdve már a funkcionális kód megjelölés sem található az előirányzatok mellett. (Bővebben lásd: Báger, Goldperger és Varga, 2005)

► Elavult a funkcionális besorolás: az összesített K+F-előirányzatok az Állami működési funkciók fő funkción belül az Általános közösségi szolgáltatások funkciócsoportban a következő csoportosításban jelennek meg:

- F01. d Alap kutatás
- F01. e Műszaki fejlesztés

A K+F-előirányzatok állami költségvetésben történő megjelenítésének módszertani problémája, hogy a hivatkozott funkcionális csoportosítás mind közgazdasági, mind pedig tudománypolitikai értelemben pontatlan. Mellőzi ugyanis az *alkalmazott kutatás* kategóriáját és használja a nem jól definiált *műszaki fejlesztés* fogalmát.

A központi költségvetésnek csaknem valamennyi K+F-funkciójú előirányzata az F01.d Alap kutatáshoz van besorolva, holott még a költségvetési kutatóhelyeken művelt témáknak is legalább a 40 százaléka alkalmazott kutatás jellegű.

Az F01. e Műszaki fejlesztés funkciócsoport az eredeti ENSZ metodikában *experimental research*, azaz *kísérleti fejlesztés* megnevezéssel szerepel, ami a nemzetközi gyakorlatban, így a magyar statisztikában is megfelel a Frascati-kézikönyv definíciója szerinti „kísérleti fejlesztés” kategóriájának. A „műszaki fejlesztés” megnevezésű funkció nem fordítási pontatlanság, hanem a magyar statisztika gyakorlatában az UNESCO-módszertan említett 1988-as át-

vételéig más tartalommal használt fogalomnak a továbbélése. A műszaki fejlesztés fogalmának használata – éppen a tartalom megváltozása miatt – indokolatlan és zavaró az állami költségvetés funkcionális osztályozásában.

A magyar költségvetési tervezésben 2000-től bevezetett és *funkcionális osztályozás* a nemzetközi szervezetek 20 évvel korábban kiadott metodikáján alapul, és nem veszi figyelembe az ezredfordulón történt változásokat.¹⁴ Az ENSZ az OECD-vel együttműködve 2000-ben a *kormányzati célok osztályozására új COFOG* (Classification of the Functions of the Government) ajánlást adott ki.¹⁵ Az új ajánlás a korábbinál kevésbé mély tagolású, ezáltal könnyebben alkalmazható osztályozást tartalmaz. Az általános közösségi szolgáltatások között a definíciók tartalma szerint megjelenik az *alap kutatás*, az *alkalmazott kutatás* és a *kísérleti fejlesztés* is. Az alkalmazott kutatást és a kísérleti fejlesztést egy összefüggő funkcionális osztálynak tekinti, és mint ilyet definiálja mind általános közösségi szolgáltatásként, mind az egyes divíziók céljait szolgáló sajátos K+F-tevékenységként.

Valamennyi K+F funkcionális osztálynál következetesen két párhuzamos tevékenységet, illetve ezzel összefüggő pénzforgalmat határoz meg. Az egyik jogcím a K+F-tevékenységet végző kormányzati ügynökségek igazgatása és működése (tartalma szerint ez lenne a K+F-tevékenység kormányzati rezsije), a másik a kormányzati szektoron kívüli szervezeteknek, (például a kutatóintézeteknek, egyetemeknek) nyújtott K+F-célú adományok, hitelek és támogatások.

Az államháztartás K+F-tevékenysége osztályozási problémájának megoldását eredményezné, ha az új, érvényes nemzetközi módszertan szerint az állami költségvetés tervezésében nagyobb figyelmet kapna a kiadások funkcionális minősítése és ennek megjelenítése. Az állami költségvetés funkcionális tagolásának érdemi kimunkálása és világos prezentá-

lása a törvényhozás, valamint az állampolgárok számára nem másodlagos technikai kérdés, hanem a demokrácia egyik alapkövetelménye. A társadalom számára az állami költségvetéssel kapcsolatban nem az a fontos, melyik tárca, melyik költségvetési szerv mennyit kap, hanem az, hogy miként alakulnak a kormányzati funkciókkal kifejezett társadalmi szükségletek kielégítésére fordított közösségi források és felhasználásuknak mi az eredménye.

▶ A költségvetési előirányzatoknak az egyes funkciókódokhoz történő besorolásáról, illetve egyes funkciók alatt történő számbavételéről szakpolitikai egyeztetés nem folyik, az a költségvetési tervezést végző köztisztviselők szűk körének ítéletét tükrözi.

▶ A kormányzati K+F-kiadások társadalmi-gazdasági cél szerinti besorolása nem megoldott. A ténylegesen kutatás-fejlesztési célt szolgáló államháztartási kiadások megismerhetőségével kapcsolatos nehézségek rávilágítanak arra, hogy a kutatás-fejlesztés céljaival, irányjaival kapcsolatban a kormányzaton belül nincs szakpolitikai koordináció. Egy EU-határozat végrehajtása is megköveteli.¹⁶ Az EU Tanács határozata alapján Magyarországnak uniós tagságának évétől, 2004-től szolgáltatnia kellett volna ezeket az adatokat. Az erre vonatkozó pénzügyi nyilvántartás és adatszolgáltatás hiányában azonban erre nem volt lehetőség, ezért az ország a 2004. évre a feladat teljesítése alól derogációt kért. Időközben megtörtént az első kísérlet a 2005. évi GBAORD-adatok begyűjtésére, kiforrott rendszerről azonban még nem beszélhetünk.¹⁷ A kialakult nemzetközi gyakorlat szerint a pénzügyminisztériumok feladata kormányzati K+F-kiadásokra (GBAORD) és azoknak a 13 egyezményes társadalmi-gazdasági cél szerinti felosztására vonatkozó nemzetgazdasági szintű adatok előállítására. Ezt Magyarországon is a Pénzügyminisztérium szolgáltatná a fejezetek és elkülönített állami pénzalapok információi alapján. Eltekintve az EU-kötelezettségtől, Magyarországnak alapvető ér-

deke, hogy előre és utólag is ismerje, hogy költségvetése mennyit irányoz elő olyan társadalmi-gazdasági célokra, amelyek a környezetvédelem, az egészségügy, a mezőgazdaság, a honvédelem fejlődése érdekében előirányzott vagy a teljesített K+F-kiadásokat szolgálják. A kormányzati K+F-kiadások valós arányait kifejező funkcionális osztályozás tehát fontos a hazai döntéshozók és a társadalom tájékozódása érdekében is.

APEH-adatokból nyerhető K+F-információk

A K+F- és az innovációs tevékenység ösztönzésében az adórendszernek fontos szerepe van. Az adókedvezmények a közfinanszírozásnak egy speciális formáját testesítik meg, amikor a társadalom egy bizonyos cél megvalósítása érdekében lemond a bevételeinek egy részéről. A K+F-tevékenységet ösztönző adókedvezmény jelentőségét érzékelteti, hogy a szabályozás alapján a vállalkozásoknál elérhető tényleges adómegettakarítás a korábbi években néhány milliárd forint volt. A kiterjesztett kedvezmények hatására 2004-ben az előző évhez képest közel megnégyszereződött és 19 milliárd forintot ért el.¹⁸ A kedvezmény adóhatásának értékéről rendszeres nyilvános adatközlés nincs.

Az, hogy ez az összeg mely gazdasági területeken, milyen mértékben fordul elő, milyen K+F-tevékenységek előmozdítását szolgálja, mennyire segíti a kis-, illetve a nagyvállalkozásokat, jelenleg nem ismerhető meg rendszeresen. Holott az APEH adatbázisából, az adónyilvántartási célra gyűjtött (a TTI-statisztika szempontjából gyűlő) adatállomány célzott feldolgozásával információk nyerhetők a vállalkozások kutatás-fejlesztési tevékenységére, illetve annak elszámolt költségeire vonatkozóan. Ezek az információk a közgazdasági elemzés célját szolgálhatják, tájékoztathatnak az adópolitikai eszközökkel történő támogatás mértéké-

ról, szerkezetalakító hatásairól, a tartalmi különbségek szem előtt tartásával egybevetethető a statisztikában rendelkezésre álló adatokkal, hozzájárulva mindkét adatállomány minőségének javításához.

Az *APEH adatbázisából* a következő K+F-információk nyerhetők.

▶ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 7. § (1) bekezdés t pontja, valamint 7. § (17)–(18) bekezdés alapján

- adóalap-csökkentést elszámoló vállalkozások száma,
- az adózás előtti eredményt csökkentő közvetlen K+F-költségek összege ágazatok, méretkategóriák és tulajdoni kategóriák szerint.

▶ A hivatkozott törvény 7. §-a (1) bekezdésének t pontja (a kutatás-fejlesztés közvetlen költségének 100 százalékaival elszámolt adóalap-csökkentés) és a 7. §. (17) bekezdése alapján lehetőség van a felsőoktatási intézmények és az akadémiai kutatóhelyek területén működő vállalkozások által érvényesített 300 százalékos adóalap-csökkentés elkülönített kimutatására.

A Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény alapján járulékvállalást teljesítő közepes- és nagyvállalkozások adataiból megismerhető:

- e vállalati kör által teljesítendő bruttó járulékfizetési kötelezettsége,
- a kötelezettségcsökkentő tételek összege (a saját szervezetben végzett kutatás-fejlesztés közvetlen költsége),
- a költségvetési és közhasznú kutatóhelyektől megrendelt kutatás-fejlesztési tevékenység költsége, továbbá
- ténylegesen teljesített nettó járulék összege ágazatok, méretkategóriák és tulajdoni kategóriák szerint.

A járulékfizetés elemzésének eredményeiről nincs rendszeres nyilvános adatközlés.

Ezen adatbázis statisztikai célú hasznosításá-

val, az adatszolgáltatókat tovább nem terhelő módon lehetne jelentősen javítani a hazai TTI információs rendszert.

BEFEJEZÉS

A cikkel a TTI információs rendszer rövid és közel sem teljes áttekintése alapján a hazai rendszer néhány, viszonylag rövid távon is megoldható problémájára kívántuk felhívni a figyelmet.

A cikk alapjául szolgáló tanulmány megjelenése óta két kiemelt probléma megoldására is döntések születtek. Az egyik a hosszú évek óta hiányzó és az információk minőségét gyengítő, a valamennyi K+F-tevékenységet végző szervezet (a vállalkozások, a felsőoktatási intézmények K+F-et végző egységei és a kutatóintézetek, valamint a nonprofit szervezetek) naprakész regiszterének létrehozását, a másik az információk szélesebb körű hasznosításának feltételrendszerét érinti. Ez utóbbi szintén a minőség javításához, a mutatószámok fejlesztéséhez is hozzájárulhat azzal, ha az egyedi, illetve mikroaggregált adatok a kutatók és elemzők szélesebb köre számára hozzáférhetővé válnak. Ezért fontos megvizsgálni, hogy az adatvédelmi törvénnyel összhangban milyen intézkedésekkel lehet elősegíteni az adatok minél szélesebb körének (beleértve az egyedi adatokat is) elemzési célú felhasználását. Ezen döntések végrehajtásához a megfelelő források biztosítása is szükséges.

A TTI témakörében az államigazgatás esetenként párhuzamos adatgyűjtést végez. A párhuzamosságok megszüntetésével források szabadíthatók fel a jelenleg hiányzó adatgyűjtések finanszírozására, megoldva egyidejűleg az államigazgatás alrendszerei különböző adatigényeinek kielégítését.

További költségtakarékos adatforrást jelenthetnek a Tét-mutatószámok előállításához az államigazgatás különböző alrendszereiben keletkező (gyűlő) adatok hasznosítása. Ezeknek a

nyers adatoknak a feldolgozása adatfelvétel nélkül előállítható mutatószámokat eredményez. Ezért fontos a különböző államigazgatási szerveknél gyűlő adatok évenként egyszeri kötelező átadása statisztikai feldolgozásra alkalmas formában a KSH (és/vagy az obszervatórium) részére meghatározott időpontig. [Valamennyi költségvetési forrást K+F-célra kifizető intézmény számára kötelezővé kell tenni, hogy évente jelentse a KSH-nak a kedvezményezettek nevét (a természetes személyek kivételével) és a számukra kifizetett összeget a jogcím megjelölésével.]

Az adatok és mutatószámok minőségének, megbízhatóságának javítása a szakma kiemelt feladatai közé tartozik. Ennek érdekében *adminisztratív eszközökkel is erősíteni kell az adatszolgáltatói fegyelmet*. Emellett hozzá kell járulni az adatszolgáltatók hibájából származó, a TTI-adatok és -mutatószámok megbízhatóságát rontó szakmai okok elhárításához. Az adat-előállítók és -felhasználók szakismereteinek szinten tartása és bővítése is megoldandó feladat, ami jelentősen hozzájárulhat a döntéshozók munkáját jobbító információs rendszer működtetéséhez és a közvélemény színvonalasabb tájékoztatásához is. Ennek megvalósítását jelentheti a TTI-mutatószámok felhasználói szintű ismeretének beillesztése meghatározott munkakörök vizsgakövetelményébe (köztisztviselői, gazdasági és tudományos újságírók) és képzési programokba (szakmai szövetségek tanfolyamaiba, Mester- és PhD-képzésbe). Hasonlóan fontos a befektetés a téma hazai kutatásába, továbbá a nemzetközi szervezetekben való aktív közreműködés. Nem nélkülözhető az információkhoz kapcsolódó tájékoztatási tevékenység újragondolása a média bevonásával.

Úgy gondoljuk, hogy a fejlesztés jó néhány kérdése nem csupán az érintett államigazgatási szereplők, hanem a tágabb szakmai közösség ügye is. Ezért úgy véljük, hogy meg kell találni a részvétel megfelelő formáját. Létre lehet hozni a *TTI-mutatószámok platformját*. Ennek ke-

retében meg lehetne vitatni a GBAORD-adatok előállítási rendszerének modelljére vonatkozó elképzeléseket. El lehetne jutni egy olyan rendszerhez, amely az adatszolgáltatókra nem róna többletterheket, de jelentős többletinformációkhoz juttatná a politikaformálókat. *Az állambáztartás tervezésében és beszámolója keretében a kormányzati funkciók korszerű osztályozási rendszerének következetes alkalmazása és a kutatás-fejlesztési kiadások társadalmi-gazdasági célok szerinti számbavételének megvalósítása érdekében megtett első lépések folytatása a nemzetgazdasági Tét-politika prioritásainak megismerhetősége érdekében szükséges.*

A TTI jelenleg sokszereplős, ám mégis foghíjas információs rendszerének minőségi javítása érdekében fontosnak tartjuk a jelenlegi struktúra újragondolását. Többféle megoldás is létezhet, a nemzetközi gyakorlatban az egyik sikeres modellt a TTI megfigyelő állomások (obszervatórium) képviselik. Érdemes a különböző megoldások magyarországi megvalósíthatóságára vonatkozó tanulmányt elkészíttetni és kormányzati vagy parlamenti szintén dönteni a megvalósításról.

A platform keretében megvalósítható a vélemények ütköztetése a fejlesztési prioritások meghatározása érdekében. A platform működtetése önmagában is lényeges javulást eredményezhet az információknak a felhasználói igényekkel összhangban történő előállításában.

Cikkünkben nem foglalkoztunk a nemzetközi szinten is kísérleti stádiumban lévő új mutatószámok kialakításának kérdésével (például a tudomány és a technológia területén dolgozók nemzetközi mobilitásának hatása a tudásáramlására, a nemzetköziesedés hatása a kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenység szerkezetének alakulására). Nem érintettük azt a kérdést, hogyan hasznosíthatná Magyarország azt az értékes adatállományt, ami az Európai Kutatási Térség megfigyelési rendszerén keresztül elérhető. Mindezek a kérdések további kutatások, cikkek, a javasolt platform témáit képezhetik.

JEGYZETEK

- ¹ A cikk alapjául a Tudomány- és Technológiapolitikai, Versenyképességi Tanácsadó Testület (4T) részére készített tanulmány szolgált. A szerzők köszönettel tartoznak dr. Varga Györgynek, a téma 4T-beli koordinátorának, Tamás Pál és Vámos Tibor opponenseknek, valamint Somlyódi Lászlónak a tanulmányhoz fűzött értékes megjegyzéseikért. Köszönet illeti a Pénzügykutató Zrt.-ben és a Budapesti Gazdasági és Műszaki Egyetemen rendezett vita hozzászólóit a cikk megírását inspiráló megjegyzéseikért.
- ² Magyarország 1996-ban lett az OECD, 2004-ben pedig az Európai Unió teljes jogú tagja. Mindkét eseménynek fontos szerepe volt a T&T-rendszerben és annak információs rendszerében bekövetkezett változásokban.
- ³ A tudomány fejlődésének, új tudományterületek (például: biotechnológia, nanotechnológia) megjelenésének megfelelően jelenleg folyik az OECD tudományterületi osztályozási rendszerének korszerűsítése.
- ⁴ Azokat a mutatószámokat, amelyekre már nemzetközileg harmonizált és az OECD, a fejlett országok nemzetközi szervezetei tagországai által elfogadott módszertan létezik, szokás Frascati-típusúnak nevezni, mivel módszertani leírásuk a Frascati-kézikönyvcsaládba tartozó kézikönyvekben megtalálható. (OECD, 2002, 16. oldal)
- ⁵ Az Európai Bizottság 753/2004/EK-rendelete (2004. április 22.) az 1608/2003/EK európai parlamenti és tanácsi határozatnak a tudományos technológiai statisztikák tekintetében történő végrehajtásáról, az Európai Bizottság 1450/2004/EK-rendelete (2004. augusztus 13.) az innovációs statisztikák előállításáról és kidolgozásáról szóló 1608/2003/EK-határozat végrehajtásáról
- ⁶ Az ebből a körből hiányzó adatok jó része az államháztartástól kellene, hogy származzon, ezért a közpénzeket felhasználó K+F- és innovációfinanszírozással kapcsolatos, az államháztartásban rejtőzködő adatokkal, statisztikai célú előállíthatóságukkal a következő rész külön foglalkozik.
- ⁷ Az eddigi adatgyűjtésekben a külföld homogén csoportként szerepelt. A KSH 2006-tól módosította a kérdőíveket és megfelelően bontja a külföldi forrásokat, így a későbbi évekre vonatkozóan már elérhető lesz ez az információ.
- ⁸ A tudománymetria legrangosabb nemzetközi folyóirata (Scientometrics) magyarországi kiadású. A mutatószámok előállításához kiváló szakmai kompetenciával rendelkező országban fontos lenne a tudományos teljesítménymérés e mutatócsoportjának a jelenlegi szűkítettől informatívabb változatának előállítása.
- ⁹ A technológiai fizetések mérlegének szűkített mérése mellett néhány ország az „intellektuális tőke” mérésére fordít figyelmet, amely mutatószámcsoporthoz a makrogazdasági információk mellett a mikroszféráról, így az egyetemek intellektuális tőkéjéről is átfogó képet ad.
- ¹⁰ Az adaptálást természetesen megkönnyítené, ha nemzetközi munkálatoknak nemcsak a nyomon követése történne meg, hanem a munkálatokban akár a KSH, akár magyar kutatók közreműködnének.
- ¹¹ Nem függetlenül a 4T részére elkészített tanulmánytól, a statisztika minőségét kedvezőtlenül befolyásoló, hiányzó regiszter hosszú évek óta megoldatlan ügye elmozdult a megoldhatóság irányába. A kormány 1023/2007. (IV. 5.) kormányhatározatával elfogadott középtávú tudomány-, technológia- és innovációpolitikai stratégia mellékleteként megjelent intézkedési terv 14. pontja rendelkezik a K+F-és innovációstatisztikai rendszerének továbbfejlesztéséről, ezen belül a K+F-et végző szervezetek teljes körű regiszterének felállításáról és karbantartásáról.
- ¹² A 2004. évi K+F-statisztika és a zárszámadás (a törvényjavaslat általános indoklásának melléklete) adatainak összehasonlítása azt mutatja, hogy a költségvetésben K+F-funkciójú kiadások az állami K+F-forrásoknak kevesebb mint 85 százalékát tették ki. A korábbi években a különbség lényegesen nagyobb volt.
- ¹³ A törvényjavaslat általános indoklásának mellékletei között megtalálható funkcionális táblák:
- A központi költségvetés funkcionális mérlege (pénzforgalmi szemléletben)
 - A központi költségvetés konszolidált funkcionális mérlege (pénzforgalmi szemléletben)
 - A központi költségvetési előirányzatok funkcionális csoportosításban
 - Az államháztartás funkcionális mérlege (pénzforgalmi szemléletben)
 - Az államháztartás konszolidált funkcionális mérlege (pénzforgalmi szemléletben)

- ¹⁴ Classification of the Functions of the Government (COFOG). United Nations, Statistical Papers, Series M, No. 70 (New York 1980)
- ¹⁵ Classification of Expenditure According to Purpose. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, Statistical Papers, Series M, No. 84 (New York, 2000)
- ¹⁶ Az Európai Parlament, valamint a Tanács határozatot hozott a közösség tudomány- és technológia statisztikai rendszerének továbbfejlesztéséről (1608/2003/EC számú határozat). Ez a határozat a tagállamok által rendszeresen és meghatározott határidőre átadandó statisztikai adatszolgáltatáson belül külön megnevezi a kutatási-fejlesztési tevékenységre szánt költségvetési előirányzatokat (GBAORD).
- ¹⁷ A Pénzügyminisztérium 2006-ban készített egy előterjesztést, amely a feladat megvalósításának szándékát jelzi. Ha az előterjesztésben leírt elképzelések megvalósulnak, akkor egy jelentős információhiány eltűnik a hiánylistáról. A Pénzügyminisztérium 2006 februárjában kezdeményezte a központi költségvetés és az elkülönített állami pénzalapokból 2005. évben teljesített K+F-kiadásokra és ezeknek társadalmi-gazdasági célok szerinti csoportosításra vonatkozó információk begyűjtését az adatszolgáltatóktól.
- ¹⁸ Tájékoztató a Tudomány- és Technológiapolitikai Kollégium részére a 2006. évi állami költségvetés kutatást, fejlesztést és innovációt támogató előirányzatairól, Pénzügyminisztérium, 2006

IRODALOM

- BÁGER G. – GOLDBERGER I. – VARGA GY. (2005): Kutatástól az innovációig – a K+F-tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Módszertani Füzetek, október*
- HÜTTL A. – INZELT A. – VARGA E. (1997): A kutatás- fejlesztési statisztika megújítása, *Statisztikai Szemle 75. évfolyam, 11. szám, 893–907. oldal*
- INZELT A. – BRÉNYI ÜVEGES K. – CSONKA L. (2005): EU-PRIME NoE, *ENIP-jelentés (IKU)*
- OECD (2002): Frascati-kézikönyv, *OECD, Párizs*
- OECD (2005): Osló-kézikönyv, *OECD-European Commission, OECD Párizs*
- OECD (2005): Handbook on Economic Globalisation Indicators, *OECD Párizs*

Jánossy Dániel

A költségvetési fegyelem biztosítása külföldön és itthon

2007 októberében a kormány a költségvetési felelősség keretrendszeréről törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek. Cikkemben a törvényjavaslat koncepciójával, belső logikájával, valamint néhány, a törvényjavaslatához kapcsolódó, ám messzebbre mutató társadalom- és jövőpolitikai kérdéssel foglalkozom. Ennek során tekintek az európai gyakorlatra és a Pénzügyminisztérium hasonló tárgyú, néhány hónappal korábbi koncepciójára.

Cikkemmel a törvényjavaslat körül kialakuló diskurzust szeretnék csatlakozni. Két problémát vizsgállok:

- egyrészt arra a kérdésre térek ki, hogy a benyújtott javaslat szűkebb szakmai szempontok alapján a legjobbnak tekinthető-e,
- a másik kérdésem az, hogy megvan-e a konszenzus a javaslat elfogadásából adódó szélesebb intézményi és társadalompolitikai következményekkel kapcsolatban.

A javaslattevők szándéka szerint alapos szakmai, parlamenti vita után csak valamikor 2008 tavaszán határozna a tárgyról az Országgyűlés.

A cikk írása idején¹ tehát a törvényalkotás viszonylag kezdeti stádiumában vagyunk. A törvényjavaslat szakmai tartalma, politikai támogatottsága képleken még. Mindebből következően a vázolt megközelítési módnak – úgy vélem – van még létjogosultsága.

SZAKMAI ÉS NEMZETKÖZI ÁTTEKINTÉS

Ebben a fejezetben az első kérdés eldöntéséhez kívánok támpontokat adni elsősorban európai uniós mintákkal, amit Magyarország eurózóna-tagságának elérése és az EMU stabilitási követelményeihez történő igazodás kényszere indokol.

Mindenek előtt tisztázandó a javasolt változtatások minősítése. Tegyük fel, hogy 2010-re az előirányzott ütemezésben életbe lépnek a változtatások. Kijelenthetnénk-e akkor, hogy megreformáltuk a költségvetést?

Reform vagy csak rendszerkorrekció?

A törvényjavaslat a költségvetési fegyelem új keretrendszerének² létrehozását irányozza elő alapvetően két módon:

- egyrészt számszerű és eljárási szabályok révén, amelyek mintegy „gúzsba kötik” a költségvetés készítését, jóváhagyását;
- másrészt a szabálybetartás fölött őrökődő új, független intézmény, azaz a költségvetés gondnokság alá helyezése révén.

A költségvetési fegyelem új keretrendszere határozott válasz volna a 2006-ban tetőző költségvetési fiaskóra: többet jelentene, mint a 2006. évi tűzoltás, de – nemzetközi mércével mérve – kevesebb, mint egy igazi reform. Két

okból nem tekinthető a javasolt fegyelmező keretrendszer igazi reformnak.

► Ismertek a „gúzsbakötés”, a szigorú be szabályozás hátrányai: a merevség és a más sikermutatókban mutatkozó nem kívánt mellékhatások. E hátrányok mérsékelhetők ugyan, de nem szüntethetők meg a szabályok finomításával.³

► Ismertek ugyanakkor az igazi költségvetési reform, a *program-költségvetés* nemzetközi tapasztalatai. Ez nem egy „szükséges rossz” típusú változtatás, mint a fegyelmező keretrendszer, hanem a közszektor lényegét, a versenyszektorhoz viszonyított gyengeségét és erősségét megragadó újítás. A nemzetközi megoldásokról és a hazai kísérletekről tájékozódni lehet a szakirodalomból.⁴

A költségvetés „megfegyelmezésének” fő indítéka a költségvetési deficithajlam. Nemzetközi kitekintés alapján a hosszú távú deficithajlam két fő oka a túlzott jóléti kötelezettségvállalás és a népesség öregedése. A hazai viszonyokra jellemző, rövidebb távú, politikai ok lehet a pártok választási előnyszerzési törekvése, ennek következtében a jövő generációt sújtó túlelosztásra való hajlam.

A keretrendszer nemzetközi gyakorlatban alkalmazott két fő pillére egyrészt a számszerű *fiskális szabályok*, amelyek tartós fiskális korlátot jelentenek valamely összegző fiskális teljesítménymutatóban kifejezve, másrészt a fiskális funkciójú *független intézmények*. Az utóbbiak jellemzően közpénzből finanszírozottak és a kormányzattól funkcionálisan függetlenül vesznek részt a költségvetéssel kapcsolatos munkákban.⁵ A hazai törvényjavaslatot szem előtt tartva a két pillér európai uniós tapasztalatairól szól a következő két alfejezet.

A költségvetési szabályok finomításának két alaptípusa⁶

A nemzetközi gyakorlatban használatos szabályok részletes ismertetése meghaladná e cikk kereteit és mellőzhető azért is, mert a cikk ké-

sőbbi részében az itthonra javasolt mutatófajta- tákat nem, legfeljebb a mutatók szabályba foglalt küszöbértékét vitatom. Mindemellett a nemzetközi tapasztalatokból levont két megjegyzés tanulságos lehet a hazai szabályozásra vonatkozóan.

► A szabályok formája jogszabály vagy gyakrabban irányelv, megállapodás. Az országta- tapasztalatokat áttekintve megállapítható, hogy *nincs kapcsolat a szabályok formája és hatékonysága között*; a hatékonyság inkább az egyéb országsajátosságoktól függ. A szabályban foglalt mértékeken kívül fontos körülmény a nemteljesítés következménye.

► Kellő odafigyeléssel és a negatív nemzetközi tapasztalatok elkerülésével Magyarország esetleg kihasználhatja a fejlődési késésben levők előnyét. Az Európai Unión belül felélénkült a vita a Stabilitás és Növekedési Paktumban foglalt fiskális szabályok merevségéről, káros mellékhatásairól, mint például a kibocsátásingadozás erősítése vagy a kiadási szerkezet eltorzítása, valamint a szabályfinomítás két lehetséges irányairól.

Az egyik szóba jövő szabályfinomítási mód a ciklikusan kiigazított költségvetésre történő célmeghatározás (= *finomítás az idődimenzió mentén*) például Chile mintáját⁷ követve, ahol a GDP 1 százalékát kitevő strukturális egyenleg-többlet a cél. Ezen belül az éves egyenlegek ingadozása megengedett.

A szabályfinomítás másik típusa a *szerkezeti dimenzió mentén* lehetséges. Eszerint eltérő szabály lenne érvényes a költségvetés különböző természetű összetevőire. Vannak európai példák és szakértői ajánlások a beruházás kivonására a fiskális korlátozás alól. Ez az úgynevezett *arany szabály*, amely mellett szóló legerősebb érv a tisztességtelen generációs újraelosztás elkerülése. Eszerint indokolt határt húzni a csak a jelenbeli generációnak kedvező tételek és a jelen és jövő között időben eloszló előnnyel járó kiadási tételek között. A jelen generáció védelmében indokolt a hitelfelvétel a nettó be-

ruházás mértékéig, a jövő generációra tekintettel viszont a hitelfelvétel mértékéig indokolt növelni a nettó beruházást.

Független költségvetési intézmények Európában

A törvényjavaslat legtöbb figyelmet és vitát kiváltó része a kormányzattól függetlenített Törvényhozási Költségvetési Hivatal, így különösen fontosak lehetnek a független költségvetési intézményekről szóló nemzetközi tapasztalatok. Ezek összegzése előtt célszerű azonban egy kis kitéréssel összehasonlítani a monetáris és fiskális politikát a funkciófüggetlenítés vonatkozásában.

Függetleníthető-e a fiskális politikát megvalósító intézmény?

A fiskális politika számára elvben követhető minta lehet a monetáris politika, amely az inflációs cél elérése érdekében alapvetően a jegybanki függetlenségre támaszkodik, nem pedig egy közbenső célváltozóra, mint például a pénzmennyiség. A monetáris politika és a jegybank analógiájára *elméletben* a fiskális politika megvalósítása is elképzelhető volna egy kormányzattól független intézmény útján, természetesen kizárva a delegált hatáskörök közül a politikai természetű újraelosztási kérdéseket. Az elméleti lehetőség ellenére erre nemigen van példa. A politika által okozott torzítás veszélye a függetlenítés mellett szól ugyan, de más szempontok a függetlenítés ellen szólnak.

► Mindenekelőtt konszenzus kellene arról, hogy miben áll az egészséges fiskális politika, ám a meghatározandó stabilizációs és fenntarthatósági követelmény már politikai mérlegelést igényel, amelyre alkalmatlan egy függetlenített intézmény.

► A függetlenítés nem okozhat koordinációs zavart a kormányzás más, nem függetlenített funkcióival, mint például a munkaerőpiac. Ezt a követelményt a fiskális politika – a monetáris

politikánál közvetlenebb hatása miatt – aligha képes teljesíteni.

Bár maga a fiskális funkció nem látszik függetleníthetőnek, de egyes részfunkciók igen. Viszonylag régóta léteznek gyakorlati megfontolásból fontos fiskális részfunkciókat betöltő, független intézmények.

Megállapítások az európai független költségvetési intézményekről

A nemzetközi és a hazai szakirodalom, valamint az Európai Unió különös figyelmet fordít a független költségvetési intézményekre. A következő megállapítások egy tanulmányban összegzett európai uniós felmérésen alapulnak.⁸

Az Európai Unió 15 tagországában működik független költségvetési intézmény (FKI). A jelen áttekintés szempontjából fontos szempont az FKI típusa, nevezetesen *számvevőszék vagy egyéb intézménytípus*. Hét tagországban van a számvevőszéknek az alapfunkcióján felüli, független költségvetési funkciója, ugyanakkor tíz országban létezik hasonló funkciójú egyéb típusú intézmény. A két halmaz között csekély az átfedés; ráadásul abban a két országban, ahol van, ott a nem számvevőszéki FKI feladatköre speciális.

① *Megállapítás: az uniós mintában vagy kizárólagosan a számvevőszék vagy egyéb intézménytípus tölt be független költségvetési funkciót; párhuzamosság e tekintetben nem jellemző.*

A második fő elemzési, csoportosítási szempont az, hogy az FKI normatív módon (minősítő megállapításokkal, ajánlásokkal) vagy alkotó, *pozitív* módon (jellemzően makrogazdasági prognózissal) járul-e hozzá a költségvetéshez. A független költségvetési funkciót is betöltő számvevőszékek jellemző funkciója a normatív megállapítás, ajánlás, de a többi FKI-ra is jellemző, hogy e két tevékenység típus egyazon intézményen belül kizárja egymást.

② *Megállapítás: amely intézmény költségvetést megalapozó prognózist készít vagy más – a költségvetésbe beépülő – tevékenységet végez, az az intézmény általában nem minősít, nem véleményez.*

Fontos további szempont az, hogy az FKI a tervezés és/vagy a végrehajtás nyomán (ex post) fejt-e ki független költségvetési funkcióját. E szerint a szempont szerint az FKI-ként is működő számvevőszékek nagyjából egyenlően oszlanak meg, míg a többi FKI esetében a túlsúly a költségvetés megalapozásán, a tervezés támogatásán van.

③ *Megállapítás: az európai uniós országok az előzetes és utólagos független fiskális intézményi közreműködés, kontroll között jellemzően nem – a számvevőszékek esetében sem – látnak érdekonfliktust.*

Fontos kérdés az is, hogy mennyire veszik komolyan a független költségvetési funkciót. Arra, hogy formálisan kötelező érvényű volna a független intézményi „input”, nincs számvevőszéki példa és ez a nem számvevőszéki intézmények között is ritka. Figyelemre méltók azonban azok az országpéldák, ahol a hasznosítás *nem teljesen fakultatív*; például, ha részlegesen kötelező vagy a gyakorlatban mindig elfogadott az ajánlás vagy, ha az ajánlás elutasítását nyilvánosan indokolni kell.

A hasznosítás „komolysága” szempontjából szakmailag érdekes az *angol* számvevőszék: a kincstárnak kötelező konzultálnia a számvevőszékkel a tervezést megalapozó feltételekről és a gyakorlatban mindig követi a számvevőszéki ajánlásokat, bár erre nem kötelezi jogszabály.

Az unióban egyedülállóan kombinálnának a vizsgált szempontok. *Belgiumban* egy független intézmény által készített makrogazdasági prognózis kormányzati hasznosítása kötelező, és ugyancsak kötelező a kormány számára a belga pénzügyi főtanács fiskális célajánlása.

A hazai költségvetés-megújítási koncepcióban lényeges FKI-funkció a költségvetési terv szabálykövetési kontrollja, amire az Európai Unióban viszonylag kevés példa van. (Egy-egy holland, dán és svéd intézményben fordul elő hasonló funkció.)

④ *Megállapítás: a javasolt hazai független költségvetési intézmény kvázi kötelező hatásköre nem*

különleges az uniós környezetben, de tervezett funkciója – a költségvetési terv szabálykövetési kontrollja – elég speciálisnak számítana.

Végül, mint az unió által szakmailag méltányolt megoldást, érdemes megemlíteni a *magyar* számvevőszék jelenlegi előaudit szerepét, aminek hasznosítása a kormányzatra van bízva. Függetlenül e funkció létrejöttének sajátos körülményeitől és ellenőrzésszakmai vitatottságtól,⁹ a nemzetközi irányzat mégis afelé mutat, az előaudit-funkció nem idegen a számvevőszékektől. Erre hasonlít például az angol számvevőszék korábban említett funkciója, amelynek szűkebb ugyan a látószöge, mint a magyar számvevőszéké, viszont a megállapításait kvázi kötelező figyelembe venni.

GONDOLATOK A KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉG TERVEZETT HAZAI KERETÉRŐL¹⁰

Általános megállapítások

A törvényjavaslat számszerű és eljárási szabályok bevezetését, valamint egy független költségvetési intézmény – a Törvényhozási Költségvetési Hivatal (Hivatal) – létrehozását tartalmazza. A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy a fiskális szabályok és független intézmények jól kiegészíthetik egymást. A számszerű szabályok – az eljárási szabályokat is ideértve – rugalmatlanok lehetnek, a független intézmények viszont – mandátumoktól függően – rugalmasan igazodhatnak a körülményekhez.

A javasolt szabályrendszer rendkívül bonyolult: több évet átfogó összefüggéseket, visszacsatolást, független és döntési változókat, közbelső és célváltozókat tartalmaz, ami derekas algoritmizáló kihívást jelent nem matematikusok számára.¹¹ Általános véleményem a törvényjavaslatban foglalt szabályokról az, hogy – bár meggyőzőnek látszó, zárt modellbe illeszkednek, de – elvontak, merevek. Kevés a sza-

bályrendszerben az alkalmazkodási, visszacsatolási lehetőség a jelen politikai dilemmáihoz és a jövő bizonytalansági tényezőihez.

A szabályrendszer merevsége nem volna baj, ha a tervbe vett Hivatal kellő rugalmasságot vinné a rendszerbe. De nem visz, mert nem szán nekik önálló fiskális politikai szerepet. A törvényjavaslat alapján úgy tűnik, hogy a Hivatalban foglalkoztatandó jogszabály-előkészítők lényegében az illetékes parlamenti bizottság közgazdasági elemző segédkapacitását képeznék, ami persze a bonyolult szabályokra tekintettel indokolt funkció. A javaslatban meghatározott kiszolgáló feladatkör azonban nem teszi a Hivatalt alkalmassá arra, hogy – vele együtt – a kialakítandó keretrendszer képes legyen rugalmasan reagálni már most ismert és előre nem látható gazdasági, pénzügyi és politikai kihívásokra.

A továbbiakban rendelkezések sorrendjében haladok előre a törvényjavaslat elemzésében, ami nagyjából megfelel a logikai sorrendnek is. Ennek során a Hivatal kérdésére még visszatérek, de előbb a szabályokhoz tett megjegyzések következnek.

Szabályok a törvényjavaslatban

A szabályok szerkezete, logikája

A törvényjavaslat – helyesen – alapvető rendszerelemként bevezetné a *többéves tervezést*: a tervezés évétől számítva három évre előre kellene tervezni, egy viszonyítás vonatkozásában pedig egy évre visszatekinteni. Minél közelebbi a tervezett év, annál operatívabban megvalósítható *mutatótípust* ír elő a javaslat arra az évre ($N =$ a tervezés éve):

$N+1$: előirányzatok $N+2$: egyenleg $N+3$: adósságállomány

Második alapelveként, minél közelebbi a tervezett év, annál befolyásolhatóbb a költségvetési tervezés keretében alkalmazandó mutató. Ennek érdekében – a realitást leképezve – a tör-

vényjavaslat megkülönbözteti a költségvetés-készítés keretében befolyásolható („belső”) és nem befolyásolható (már nem, illetve egyáltalán nem befolyásolható „külső”) tételcsoportot. A következő szemléltetésben a lefelé mutató nyíl logikai összefüggést jelez:

	($N-1$. évben megtervezett elsődleges egyenleg↓)	(adósságállomány cél↓)
($N-2$. évben megtervezett belső tétel-egyenleg↓)	belső tételek egyenlege	elsődleges egyenleg
előirányzatok (törvény)	előirányzatok (kormányrendelet)	előirányzatok (kormányrendelet)
Tervezés az $N+1$ évre	az $N+2$ évre	az $N+3$ évre

Szabályfinomítások

A törvényjavaslat által kilátásba helyezett rendszer általános rendszerelemként nem tartalmaz a ciklikus ingadozásra és a beruházások kezelésére vonatkozó finomításokat, de egyes részlet-szabályok igen. A központi költségvetés esetében két, a helyi költségvetés esetében pedig egy finomító kiigazítást tartalmaz a javaslat.

▶ Az államadósság reálértékére vonatkozó szabály két bázisévet tartalmaz (a tervezett évet egy, illetve négy évvel megelőző év), a szabályozás így összesen öt évet fog át, amitől a választási ciklus semlegesítését várják.

▶ A fenti szabály bázisai közül a korábbi bázis egy korrigált tényszám (lényegében a tervszám), ami a rendkívüli, nem ismétlődő hatásokat (például katasztrófa, kártérítési kötelezettség) és a tervszerűtlenül áthúzódó maradványhatásokat hivatott kiszűrni.

▶ Az önkormányzatok a törvényjavaslat szerint lényegében csak fejlesztési célból vállalhatnak éven túli adósságot.

Lehetséges, illetve előrelátható problémák a javasolt rendszer bevezetése esetén

■ A modellezésben általában, egy ilyen fokozottan algoritmizált modellben pedig különösen problémát okozhat a működés „redun-

dáns” (a szükségesnél több tényező) meghatározottsága. A törvényjavaslat szerint az elsődleges egyenleg és a reáladósság-állomány egyaránt kettős meghatározottságú. A kodifikációs bizonytalanság a kisebb gond (javasolható kiegészítés az, hogy mindig a szigorúbb szabály irányadó); nagyobb gond lehet a jövőben a törvényalkalmazásból következő, esetleg nehezen kezelhető feszültség, amit például két egymástól távoli viszonyítási év okozhat. Rendkívüli kiadások balszerencsés ismétlődése például áthidalhatatlanná teheti az adósságállomány korábbi és későbbi bázisának különbségét.

■ A törvényjavaslatot megelőző pénzügyminisztériumi koncepcióban (2007. május) a belső tételeken¹² belül szó volt még az örökölt és szavazási tételek megkülönböztetéséről, azaz a *determináció* szabályozásáról. A jelen törvényjavaslatban a determináció puhán van szabályozva: a költségvetési törvény benyújtásakor csupán a kötelezettségvállalásról szóló tájékoztatás, elfogadás után pedig az erről szóló kormányrendelet kiadása van előírva 2 évre előre. Hiába hidal át egy teljes választási ciklust az adósságállományra vonatkozó szabály, ha puha a determináció szabályozása. A javasolt rendszer kötelezettségekkel determinált egyenleg formájában teret engedhet a számúzni szándékozott „választási költségvetésnek” és az ebből következő politikai torzulásnak.

■ A törvényjavaslat több rendelkezése is foglalkozik az előirányzatok „külső-belső” kategóriába való sorolásával, ami a költségvetési törvény készítése során 1–2 évre előre kemény prioritási rangsorolást jelentene. A „külső” besorolást élvező kiadások címzettjeinek a tervezést követő 1–2 évre vonatkozóan már nem kellene aggódniuk, mert a szabályok szerint a költségvetési egyensúly-követelményt ekkor már egyoldalúan a belső tételek egyenlegének rovására kényszerítenék ki. Külső tételnek minősülne a javaslat szerint például más törvény által meghatározott egyedi jogosultság. A tör-

vényjavaslat elfogadása esetén borítékolható a jövőben a nyomulás a „külső kiadási tétel” státus megszerzéséért.

Ez utóbbi egyébként már vaskos *politikai kérdés*. Vajon miért élvez előnyt a nyugdíjasoknak a nyugdíjtörvény és demográfia által meghatározott járandóságnövekménye például a betegeknek a népegészségi állapot, a demográfia és a gyógyászati technika által meghatározott fajlagos gyógyítási költségnövekményével szemben? Csak azért, mert a gyógyítás természetben és nem egyedi jogosultságot megtestesítő pénzutralvány formájában van biztosítva?¹³

Célváltozó, közbenső célok és politikai tartalom

Eljutottunk a politikai dilemmákhoz. A törvényjavaslatban foglalt rendszer célváltozója az *államadósság reálértéke*, a célváltozó értéke pedig ennek változatlansága. Miért éppen ez? Mi a választott célérték tartalma? A következőkben e kérdésekkel foglalkozom.

Az első kérdés kapcsán megjegyzendő, hogy a választott célváltozóérték nincs kellően megindokolva ahhoz képest, amilyen precizitással ki van dolgozva a megvalósítás algoritmus. Márpedig a célváltozó az egész konstrukció alapja, és egy épület szilárdsága is az alapozástól függ leginkább. A választott célváltozó-érték lényege az adósság befagyasztása és a fokozatos „kinövés”.

A törvényjavaslat központi eleme a hatásvizsgálat. Célszerű volna ezt a célváltozó értékre is kiterjeszteni a következő kérdések logikája mentén.¹⁴

▶ Mit eredményezett volna egy – még a nagy osztogatás előtt elvégzett – „technikai kivetítés” a XXI. századi hazai generációs újraelosztásra vonatkozóan?

▶ Mekkora torzulást okozott ebben az állam újbóli egyensúlyi „mélyrepülése”?

▶ Milyen elmozdulást okozna ebben a választott célváltozó, figyelembe véve a nemzet

borús demográfiai, foglalkoztatási kilátásait, valamint a gazdasági növekedés bizonytalanságát?

■ És végül, kellően méltányos a jövő generációval szemben a választott korrekciós pálya, felvázolható-e vele szemben egy alternatív pálya, amely még elviselhető egyenlegkövetelményt támaszt a jelen és közeljövő nemzedékével szemben?

A célváltozóval kapcsolatban fölvetett második kérdésre (Mi a választott célérték tartalma?) megadja a választ a már hivatkozott előzetes PM-konceptió függeléke: a célérték másik megfogalmazása szerint belátható ideig a reálnövekedés mértékében az adósságrátának csökkennie kell, a mindenkor éves elsődleges egyenleg többletének pedig fedeznie kell a reálkamatot.

A választott célváltozóértékből komolyan megfontolandó *problémák* következhetnek a rendszer bevezetése esetén.

■ A célértékből következően belátható ideig a költségvetésnek ki kell szorítania társadalomból, gazdaságból a korábbi osztogatás kamatárát, azaz legalább reálértéken meg kell állítani a jövő generációra hárított terhek növekedését. Ez a jövőre nézve ugyan szerény, de a jelen társadalommal szemben komoly elvárás, különös tekintettel arra, hogy a korábbi osztogatás korántsem eredményezett társadalmi megelégedettségi vagy bizalmi tartalékot. Egy ilyen követelményt nem célszerű csupán a költségvetés fegyelmi, felelősségi kérdéseként kezelni. Ha a kormányzat nyílt beszéddel nem szerez hozzá társadalmi konszenzust, akkor minden bér- és szociális vitában ki fog bújni az egyet nem értés, amit egy mégoly precízen megfogalmazott költségvetési felelősségi törvény sem fog tudni kezelni.

■ Kedvezőtlen külső konjunktúra, rossz gazdaságpolitika és a stagnáló reálfelhasználás okozta érdekeltség hiány korántsem kizárható következménye lehet egy tartós gazdasági stagnálás (rosszabb esetben visszaesés), aminek kö-

vetkeztében a javasolt célváltozóérték alapján nem csökkenne az adósság-ráta. Kérdés, hogy kielégítené-e ez az államadósság jövőbeni hitelezőit. Ha nem, akkor a hiteldrágulás további egyenlegjavítás formájában még nagyobb áldozatot követel majd az országtól, ami viszont tovább rontja a fellendülés esélyét. Kérdés, hogy nem sodródunk-e negatív spirál mentén pénzügyi és belpolitikai csődhelyzetbe.

■ A törvényjavaslat szerinti adósságszabály másik oldala az, hogy – szemben a reálnövekedéssel – a tervezett infláció mértékében megengedné az adósságnövekedést. Az engedékenységnek ez a formája aggályos. Az adósságcsökkentéssel egyenrangú cél az infláció mérséklés. Nem ésszerű az egyik cél – az adósságszabály – vonatkozásában épp olyan szelepet nyitni az ellennyomásnak, amelyből egy másik fontos cél – az inflációlelküzdés – ellen ható erők szabadulhatnak föl. Ha már az adósságállomány befagyasztása formájában fogalmazzuk meg a költségvetési politika hosszabb távú célját, akkor megfontolandó volna inkább – a törvényjavaslatban foglaltaknál szigorúbb Stabilitási és Növekedési Paktum szerint eljárva – *nominálisan* befagyasztani az állományt, és más módon oldani a rendszer merevségét.

A tervezett Hivatalról

Visszakanyarodtunk tehát a rendszer merevségéhez, amelynek oldására – mint említettem már korábban – a tervezett mandátuma keretei között létrehozandó Hivatal nem lesz alkalmas.

Vitathatatlan a törvényjavaslatban foglalt előrelépés a költségvetési fegyelem keretrendszerében. A javaslat kiterjeszti a kontrollt nem csak *időben* (középtávú tervezés), hanem a *tárgyában* is, mégpedig a következő módon:

- hatásvizsgálat és költségvetési szűrés nemcsak a költségvetési törvényben foglaltak,

hanem minden költségvetési hatással járó törvény vonatkozásában;

- ellentételezési kötelezettség bármely költségvetésikiadás-vonzatú törvényjavaslat vagy módosítási javaslat esetében.

Vitathatatlan az is, hogy a fenti kontrollok elvégzéséhez szükség van a Hivatalnak a törvényjavaslatban foglalt feladatkörére, de nem feltétlenül magára a Hivatalra. A nemzetközi, ezen belül az európai uniós példák azt mutatják, hogy a független költségvetési intézmények esetében érdekkonfliktus a *normatív* (minősítő, értékelő) és a *pozitív* (például egy kötelező inputként hasznosítandó makrogazdasági előrejelzés) funkció között van. Pozitív funkciót azonban a törvényjavaslat jellemzően nem irányoz elő, következésképpen az intézményi megoldás mikéntje szakmailag nyitott kérdés lehet. Az uniós példák szerint nincs érdekkonfliktus az előzetes kontroll és az utólagos számvevőszéki tevékenység között. Ennek alapján akár az Állami Számvevőszék is szóba jöhet, mint megoldás.

Más volna helyzet és valóban kizárólag egy önálló intézményi megoldás jöhetne szóba akkor, ha az előző alfejezetben említett érvek alapján fiskális politikai funkcióval is felruházna a Hivatalt. Erre a jelen törvényjavaslat csak áttételesen – a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság útján – ad lehetőséget.

Ami a törvényjavaslaton túl a költségvetési fegyelem kérdéskörébe tartozik

Az arany szabály elve

A cikk egy korábbi fejezetében volt szó a fiskális szabályok szerkezeti finomításáról; arról nevezetesen, hogy eltérő lehet a szabályalkalmazás a költségvetés különböző természetű összetevőire vonatkozóan (például az arany szabály alkalmazásával).

Ha nem is konkrétan, de gondolati tartalmat illetően megfontolandó volna figyelembe

venni az arany szabályt a központi költségvetés szabályozási kereténél is (nem csak az önkormányzatoknál). Az eltorzult generációs újraelosztás korrekciójára a törvényjavaslat egyoldalúan csak mennyiségi javaslatot tesz (adósságállomány befagyasztása és „kinövése”), de a központi költségvetés vonatkozásában mellőzi a korrekció szerkezeti oldalát. Legalább az volna vizsgálandó, hogy a javaslat nem tartalmaz-e a generációs teher-, illetve előnyelosztás korrektsége ellen ható szerkezeti elemet, különös tekintettel az úgynevezett külső kiadási tételek prioritására a belső tételekkel szemben.

Az arany szabályt általános, az államháztartás egészére kiterjedő alkalmazása ellen szól az, hogy a jövő generáció szempontjából fontos tételeknek csak egy részét – nevezetesen a beruházást – ragadja meg, figyelmen kívül hagyva például az oktatás, családtámogatás folyó kiadásait. Mindemellett az arany szabály rávilágít a közpolitika egy fontos szempontjára, a közvagyonnak a jövő számára való megőrzési, gyarapítási kötelezettségére, amire röviden kitérek a cikk következő és egyúttal zárófejezetében.

A közvagyon megőrzése

Közismert rendszerváltás utáni fejlemény a köz- és magántulajdon szélsőséges arányának felcserélődése a köztulajdon rovására. A szokásos aggályokra – milyen arányban volt a privatizáció széthordás, felélés vagy egyszerűen elvesztegetés – itt nem térek ki, de idetartozónak tartok egy általánosabb kérdést. Milyen mértékben jogosult a jelen generáció szűkíteni a jövő számára rendelkezésre álló közvagyonot? Nem kellett volna konszenzussal rögzíteni egy a kialakultnál magasabb arányt?

Véleményem szerint a jövő generációra tekintettel nem jogosult a jelen generáció még tovább szűkíteni a közvagyonot. Ez a korlátozás nem mondana ellent a privatizációnak, de annak igen, hogy közvagyon áron alul játsz-

nak át a magánszférába; de még annak is ellent kellene mondani, hogy privatizációs bevételek a múltbeli vagy jelenbeli túlfogyasztás ellentételezésre fordítsák adósságtörlesztés, illetve egyenlegjavítás formájában. Ez ugyanis a generációs újraelosztás tisztességtelen módja a jövő generáció rovására, ami ellen garanciát kellene adni más törvényben, ha ebbe a törvényjavaslatba nem illik bele. E garancia keretében megfontolandó volna a privatizációt, vagyoneértékesítést is olyan ellentétele-

ző szabályhoz kötni, mint a törvényjavaslat szerint a költségvetési kiadást. Értékesítés vagy egyéb közvagyonot csökkentő ügylet csak (legalább) azonos értékű, közvagyon növelő (például beruházási, vagyonszerzési) ügylettel ellentételezve legyen megengedett. Független intézményi garanciák volnának szükségesek a közvagyon tisztességtelenül magánosító ügyletek (például értéken aluli eladás) megvételére mind központi, mind helyi szinten.

JEGYZETEK

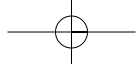
- ¹ A cikk írásának ideje 2007. december, lezárásának ideje pedig 2008. február.
- ² A fogalmat Kopits György előadása nyomán használok (Konferencia a költségvetési felelősségről, 2006. május 19.).
- ³ Lásd Antonio Fatás: Is there a case for sophisticated balanced-budget rules? című tanulmányát (OECD, 2005. december)
- ⁴ Új-Zéland, Franciaország, Szlovákia és – kísérleti fázisban – hazánk program-költségvetési tapasztalatait például egy 2005. évi ÁSZ-FEMI tanulmány, az Egyesült Királyság, Svédország és Dánia példáját pedig egy 2006. évi OECD-áttekintés tartalmazza. A témáról elemzést írt a cikk szerzője is az ÁSZ-FEMI megbízásából (2006. december).
- ⁵ A Public finances in EMU 2006 című uniós kiadvány részletes áttekintést és elemzést tartalmaz az uniós tagországai által alkalmazott fiskális szabályokról és a működtetett független fiskális intézményekről.
- ⁶ E téma kifejtése során elsősorban Antonio Fatás tanulmányára (OECD munkaanyag; 2005. december) támaszkodtam.
- ⁷ Chile rendszeréről az Állami Számvevőszék szervezésében a költségvetési felelősségről szóló konferencián tájékozódhattam. (2006. május 19.)
- ⁸ Ehhez a fejezethez a fő forrásanyag a Public finances in EMU 2006 című uniós kiadvány volt. Ezen kívül áttekintettem az angol számvevőszék összeállítását az uniós számvevőszékeiről, továbbá egyes intézményi honlapokat, de ezek a témára vonatkozóan nem szolgáltatottak többletinformációt a fő forrásanyaghoz képest. További forrásmunkák az irodalomjegyzékben találhatóak.
- ⁹ Lásd Nyikos László cikkeit a Számvitel és Könyvvizsgálat 1991. 12. számában és a Közgazdasági Szemle 1992. májusi számában.
- ¹⁰ A törvényjavaslatról írottak a beadás időpontjára, azaz a 2007. novemberi állapotra vonatkoznak.
- ¹¹ A 2008. évi költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát értékelő ÁSZ-FEMI tanulmány tartalmaz a javasolt reáladósság-szabályra vonatkozó hatásvizsgálatot. Magam e cikk keretében a szabályrendszert csak logikailag vizsgáltam, számokkal nem teszteltem.
- ¹² A 2007. májusi PM-koncepcióban: diszkrecionális tételek.
- ¹³ E kritikai felvetéssel természetesen nem a törvényjavaslatához fűzött gazdasági hatásvizsgálatban kifejtett automatikus stabilizátorhatás hasznosságát kívánom vitatni.
- ¹⁴ Kiindulhat a célváltozóra vonatkozó hatásvizsgálat például Ohnsorge-Szabó László és Romhányi Balázs nemrég megjelent elemzéséből. (Hogyan jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000–2006; Pénzügyi Szemle 2007/2.)

IRODALOM

- BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai; *Pénzügyi Szemle*, 3–4. szám
- BÁGER G. – VÍGVÁRI A. (2005): A programköltségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai; *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet*,
- BÁGER G. – VÍGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform: Nemzetközi trendek és hazai kihívások; *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet tanulmánya*, április
- BÁGER GUSZTÁV szerkesztésében (2008): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről; *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet tanulmánya*, február
- JÁNOSSY D. (2006): Egyensúly és teljesítmény a közszektorban; *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet*, december
- KOPITS GY. (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok; *Pénzügyi Szemle*, 2. szám
- OHNSORGE-SZABÓ L. – ROMHÁNYI B. (2007): Hogyan jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000–2006; *Pénzügyi Szemle*, 2. szám
- P. KISS G. (2007): Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevel vagy fügefalevel; *Pénzügyi Szemle*, 2. szám
- ROMHÁNYI B. (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához; *Pénzügyi Szemle*, 2. szám

INTERNETEN ELÉRT FORRÁSOK, TÉMA SZERINT

- A költségvetési rendszer megújításának egyes kérdéseiről szóló koncepció, *Pénzügyminisztérium*, 2007. május
- Fatás, A. (2005): Is there a case for sophisticated balanced-budget rules? *OECD Economics Department, Munkaanyag*, december
- Public finances in EMU 2006; Part III: National numerical fiscal rules and institutions for sound public finances, *Európai Unió*
- Törvényjavaslat a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról; *benyújtva az Országgyűlésnek 2007 novemberében*
- Ulla, P. (2006): Assessing fiscal risks through long-term budget projections; *OECD Public Governance Committee; a 34. ülés összefoglalója*, október



Gráf József

Pénzügyi reformok a magyar agrárgazdaságban

A Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén egyszerre jelentett távlatos lehetőségeket és hatalmas kihívásokat a magyar mezőgazdaság számára.

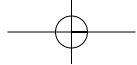
Részesen lettünk egy olyan európai agrárpolitikának, amely maga is jelentős megújuláson esett át az utóbbi években: a mennyiségi termelés támogatásáról – amely a közismert vaj-, marhabús- és gabonahegyeket eredményezett – irányt váltott a hatékony, piacorientált, környezetbarát, az élelmiszer-biztonságot jobban garantáló gazdálkodási rendszerek uralkodóvá tétele felé. Ez a politika nemcsak a szűkebb értelemben vett agrárgazdaságot támogatja, hanem a vidék egészének hosszú távú életképességét is biztosítja. Az új tagállamok – köztük hazánk – mezőgazdasági termelői szabad utat kaptak az egységes európai piacon történő megjelenéshez, profitálhattak a viszonylag stabil árakból, továbbá a közvetlen kifizetésekből és a vidékfejlesztési támogatásokból.

Bizonyos mértékig természetes, hogy egy olyan gyors és radikális változás, mint az uniós csatlakozás nem csupán előnyöket biztosít az új belépők számára, hanem átmeneti nehézségekkel is jár. Így volt ez sajnos a magyar agrárium esetében is. Többéves előkészítő munka folyt a közösségi jogrend átvétele és alkalmazási feltételeinek megteremtése érdekében. Megerősítettük élelmiszerbiztonsági, állat- és növény-egészségügyi rendszereinket. Létrehoztuk a támogatások jogosultsági

feltételeit ellenőrző és a kifizetéseket folyósító intézményt.

Ennek ellenére mezőgazdaságunk felkészítése az EU-csatlakozásra ellentmondásosra sikerült. Részben az örökölt gyengeségek – a műszaki-technológia hátrány, a gyenge hatékonyság, a horizontális és vertikális integrációk hiánya, a fejletlen logisztikai rendszerek, az előnytelen birtokstruktúra – okoztak problémákat, de adódtak gondok a késedelmesen meghozott politikai döntésekből, a termelők nem megfelelő felkészítéséből, a nemzeti finanszírozási források szűkösségéből eredően is. Sőt, esetenként az Európai Unió térfelén is előfordult, hogy késve fogalmazták meg az álláspontjukat, meglepetésszerűen módosították a stratégiájukat.

Tény, hogy az elkövetett hibák – főleg a csatlakozás évében – okoztak feszültségeket az agrárszektorban. A támogatások kifizető ügynökségeként működő Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal lemaradásokkal, meghosszabbított határidőkre tudta csak ellátni a támogatási kérelmek, pályázatok ellenőrzését, elbírálását és a járandóság átutalását. A támogatások kifizetésének időbeli csúszása – ami mind a közvetlen termelési és piacra jutási, mind a vidékfejlesztési támogatásoknál bekövetkezett – jelentős likviditási gondokat okozott a termelőknek. Elégedetlenséget szült 2004-ben az intervencióra felajánlott gabona-



■ KÖZPÉNZÜGYEK ■

készletek vontatott felvásárlása, a tárolási kapacitások elégtelensége is. A kormányzat és a közreműködő intézmények nagy erőfeszítéseket tettek a problémák felszámolása érdekében, és így sikerült a közvetlen nehézségeket elhárítani, a további sikeres alkalmazkodás lehetőségét megteremteni. Ezt a 2005-ös, 2006-os évek eredményei, az ekkor uralkodó viszonylag konszolidált helyzet bizonyítja.

Amint az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottságának jelentése is megállapította: *az új tagállamok agrárgazdasága lényegében zökkenőmentesen integrálódott az unió belső piacába.* A gabona, a cukorrépa, a marhahús és a tej ára a Közös Agrárpolitika (KAP) szabályozórendszerének hatására stabilizálódott, és bár a ráfordítások is nőttek a csatlakozást követően, az ágazat jövedelmei – a nagyobb támogatásoknak és a kedvező hozamoknak köszönhetően – jelentősen megemelkedtek. A hazai élelmiszer-ellátást a bőséges és növekvő választékú kínálat, valamint a mérsékelt áremelkedés (2004-ben 6,5 százalék) jellemezte.

A CSATLAKOZÁS MIATT SZÜKSÉGESSÉ VÁLT STRUKTURÁLIS REFORMOK ÉS HATÁSAIK

A KAP alkalmazása Magyarországon

2003 júliusában az AGENDA 2000 elnevezésű reformprogram féldős felülvizsgálata – mintegy a reform reformjaként – a KAP újabb jelentős módosításához vezetett. Attól lehetett ugyanis tartani, hogy az AGENDA 2000 keretében definiált KAP a folyamatban lévő globalizáció és liberalizáció követelményeinek nem tud megfelelni, illetve a küszöbön álló „keleti bővülés” miatt finanszírozhatatlanná válik. A BSE-krízis és egy sor élelmiszerbotrány is a változtatás híveit erősítette.

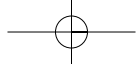
A „luxemburgi határozat” néven is ismert, 2003-as reformcsomag lényege abban áll, hogy

számos közvetlen jövedelemtámogatást egy átfogó, a termeléstől nagyrészt független *egységes (összevont) támogatási rendszerbe* (Single Payment Scheme, SPS) vontak össze. *A támogatások termeléstől történő függetlenítése, leválasztása (decoupling)* mindenekelőtt azt jelenti, hogy a közvetlen támogatások nincsenek a mindenkori termelés mennyiségéhez vagy jellegéhez kötve, hanem „történelmi jogosultság” alapján, egy meghatározott referenciaidőszak termelése, illetve támogatásai alapján fizetik azokat a jogosult termelőknek. A támogatáshoz történő hozzájutás feltétele, hogy bizonyos *környezetvédelmi, állatjóléti és élelmiszerbiztonsági követelményeket* (a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot”, illetve a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszerét) be kell tartani.

Ezen kívül több ágazatban módosították a *piaci rendtartás szabályait*. Egyes reformintézkedések végrehajtása során a tagállamok jelentős játéktérrel (önálló döntési lehetőséggel) rendelkeznek. Például a teljes támogatásleválasztás helyett – meghatározott támogatások esetében és meghatározott mértékig – dönthetnek a részleges leválasztás mellett is.

Az uniós tagság legjelentősebb változása a közvetlen támogatások bevezetése volt a mezőgazdasági termelők részére. Az új tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy a bonyolult SPS-rendszer helyett az *egyszerűbb, a termeléstől teljesen leválasztott, területalapú átalányként folyósított SAPS-kifizetéseket* vezessék be. (Single Area Payment Scheme, SAPS, egységes vagy egyszerűsített területalapú támogatási rendszer). Nyolc új tagország – köztük Magyarország – emellett döntött.

A csatlakozási tárgyalásokon az az álláspont jutott érvényre, hogy – a választott kifizetési rendszertől függetlenül – az új tagállamok számára *a közösségi forrásokból fizetett közvetlen támogatások szintje csak egy hosszú átmeneti időszak (9 év) során emelkedik a régiek támogatásaival azonos értékre* (az indulási szint 25 száza-



lék volt). Ez az új tagországok gazdálkodói számára egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtett az unió belső piacán. A hátrány mérséklése érdekében az új tagok rákényszerültek a *kiegészítő nemzeti támogatás (top-up)* alkalmazására, amellyel – legfeljebb 30 százalékpontos határig – kiegyenlíthették az uniós támogatásokat. A kiegészítést termeléshez kapcsolt támogatásként fizették. Ez jelentősen megterhelte a nemzeti költségvetést – esetünkben mintegy évi 90 milliárd forinttal –, és így is legfeljebb a régi tagokra érvényes kifizetési szint 55 százalékhöz juthattak hozzá 2004-ben a termelők. A támogatások szintje 2007-ig évente 5 százalékponttal, majd innentől évi 10 százalékponttal nő és 2013-ban éri el a 100 százaléket.

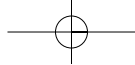
A támogatások átfogó reformjához kapcsolódóan több termékre vonatkozóan *módosították az agrárpiaci rendtartás szabályait*. Ezek a módosítások az intervenciós beavatkozások mérséklését (az intervenciós ár csökkenését, illetve az intervenciós felvásárlás mennyiségi korlátjának leszállítását/eltörlését) jelentették. Ez történt a gabonafélék és a tejtermékek (vaj, sovány tejpor) piacán. Utóbbinál az intervenciósár-csökkentés részleges kompenzációjaként közvetlen tejtámogatást vezettek be, amelyet 2007-től kötelezően be kellett építeni a termelésről leválasztott egységes támogatási rendszerbe. A *dohány- és cukorrendtartás* átalakítására a reformfolyamat második hullámában (2004-től, illetve 2006-tól) került sor. A változások – hasonló módszerekkel, mint az előbb említett termékeknél – a versenyképesség növelését (a gazdaságtalan termelés feladását), az EU nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítését (a külkereskedelmet akadályozó korlátok leépítése) célozták, miközben a szükségesé váló szerkezeti átalakításokat átmeneti intézkedésekkel ösztönözték. A *gyümölcs- és zöldségpiaci* reform ígéretesnek mondható, hiszen a magyar javaslatok többségét sikerült keresztülvinni, így az ágazatnak juttatható éves támogatás biztosítja a jövőbeni fejlődés lehetőségét.

Az új reform a piaci kereslethez igazodó racionális magatartásra ösztönzi majd a termelőket. A Bizottság szőlő- és borágazatra vonatkozó reformjavaslataihoz kapcsolódó új intézkedések várhatóan 2008 közepén lépnek hatályba. Az új szabályozás Magyarország borgazdaságát a répacukor felhasználásának tiltásával sújtja, a nemzeti támogatási borítékok kiszámításának módja, valamint a kivágási támogatások degresszív volta hátrányokkal is jár.

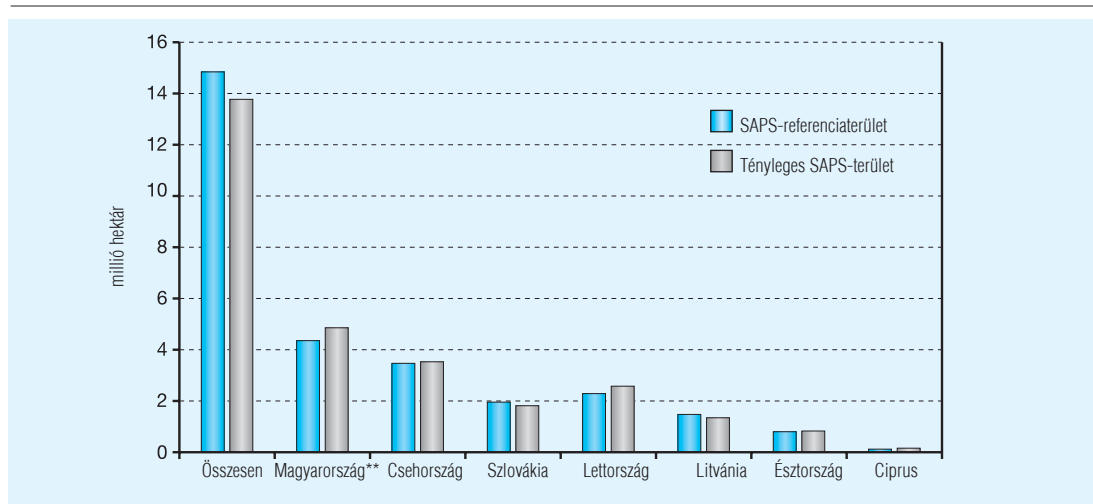
A támogatások összege és szerkezete

Magyarország *konvergenciaprogramja* párhuzamosan irányozza elő a vállalkozások versenyképességének fokozását, a gazdasági struktúra megújítását, illetve a tartós államháztartási egyensúly megteremtését. Mindkét célkitűzést szolgálja, ha a mezőgazdaságunk részére előirányzott közösségi támogatási kereteket minél nagyobb mértékben kihasználjuk. Mindez előrelátást, gondos szervezést és szigorú ellenőrzést igényel. Elmondható, hogy a legnagyobb uniós támogatási tételt jelentő SAPS-támogatások esetében elkerültük a potenciális veszélyeket.

Az egyszerűsített kifizetési rendszert (SAPS) alkalmazó új tagállamokban az úgynevezett referenciaterület (a jogszabály értelmében a 2003. június 30-án kultúrállapotban tartott mezőgazdasági földterület) meghatározza az uniós forrásból finanszírozott területalapú általánytámogatás egy hektárra jutó maximális összegét. Ez a támogatási keret és a referenciaterület hányadosa, amit rendeletben rögzítettek. Amennyiben egy tagállamban a termelők a referenciaterületnél kisebb területre igényelik az egyszerűsített kifizetést, a referenciaterület és a tényleges SAPS-terület különbözetére jutó szubvenció kihasználatlanul a brüsszeli kasszában marad. Néhány új tagállammal (Lengyelország, Szlovákia és Litvánia) ellentétben Magyarország nem szembesült e problémával, és



SAPS-REFERENCIATERÜLET ÉS TÉNYLEGES SAPS-TERÜLET A 2004-BEN CSATLAKOZOTT ÚJ TAGÁLLAMOKBAN*, 2004



Forrás: Európai Bizottság

* Szlovénia és Málta nem az egyszerűsített kifizetési rendszert vezette be.

** 2007. január 1-jétől a felülvizsgált új magyarországi SAPS-referenciaterület 4 829 millió hektár, ami azonban továbbra is kisebb a tényleges SAPS-területnél.

mindig le tudta hívni az uniós közvetlen támogatások teljes összegét. (Lásd 1. ábra)

Az a megállapítás, hogy a magyar mezőgazdasági szektor eredményesnek mutatkozott a közösségi források felhasználásában, ugyancsak igaz a vidékfejlesztési támogatásokra is. A strukturális alapokból finanszírozott öt operatív program forrásainak felhasználása az 1. táblázat szerint alakult.

Az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (EMIR) adatai alapján megállapítható, hogy az operatív programok közül az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) használta ki legnagyobb arányban a rendelkezésre álló pénzügyi keretet. 2007 májusáig a programidőszak teljes forrásának 73 százaléka került kifizetésre. A többi program felhasználási aránya átlagosan 55 százalékos (HEFOP: 44 százalék, GVOP: 58 százalék, KIOP 62 százalék, ROP: 57 százalék). Amennyiben a pénzek felhasználását a strukturális alapok szintjén vizsgáljuk meg, elmondható, hogy az Európai Mezőgazdasági és Orientációs

Alapból (EMOGA) a források szintén 73 százalékát lehívták. Az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális és Fejlesztési Alap (ERFA) forrásainak felhasználása jelentősen elmarad ettől (ERFA: 64 százalékos, ESZA: 50 százalékos forrásle hívás).

Az AVOP-támogatások mellett az EMOGA Garanciarészlegéből finanszírozott NVT-támogatások segítik elő a vidéki térségekben élő emberek életminőségének javítását, az agrártermelés korszerűsítését és a mezőgazdaság környezetbarát fejlesztését. Az NVT forrásle hívása (73 százalék) az AVOP-hoz hasonlóan meghaladja a strukturális alapok egyéb operatív programjának keretfelhasználását.

Az uniós csatlakozással a mezőgazdasági termelők rendelkezésére álló támogatási keretek jelentősen bővültek: 2004-ben a támogatások növekedése 31 százalékos volt az előző évhez képest, majd 2006-ig további 43 százalékos emelkedés következett be. Ennek ellenére az egy hektárra jutó támogatások szintje Magyarországon alig haladja meg az EU-átlag 70 százalékát.

AZ OPERATÍV PROGRAMOK PÉNZÜGYI KERETE ÉS FORRÁSFELHASZNÁLÁSA
(2004–2007. május)

Operatív programok*	Pénzügyi keret (milliárd forint)	Kifizetésre került (milliárd forint)	Felhasználási arány (százalék)
AVOP	107,81	78,26	73
GVOP	145,88	84,64	58
HEFOP	170,11	75,66	44
KIOP	112,30	70,00	62
ROP	111,74	64,22	57

Forrás: NFT pénzügyi táblája és EMIR-adatok

* AGOP – Agrárfejlesztési; GVOP – Gazdaságfejlesztési; HEFOP – Humán erőforrás-fejlesztési; KIOP – Környezetvédelem és infrastruktúra; ROP – Regionális fejlesztési programok

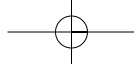
Ezzel egy időben új pénzügyi források nyíltak meg, miközben korábbi jogcímek is fennmaradtak. A brüsszeli kasszából finanszírozott terület-alapú támogatások (SAPS) 2004. évhez kapcsolódó összege 78,1 milliárd forint tett ki, amely a következő két évben 5–5 százalékponttal nőtt. Ezt a nemzeti költségvetésből fedezett top-up éves összege a csatlakozás évében mintegy 90 milliárd forinttal egészítette ki. További, részben fejlesztési típusú támogatásokat is igényelhettek az ágazati szereplők a 2004-ben indított, társfinanszírozásban (80 százalék EU-, 20 százalék nemzeti részesedés) megvalósuló vidékfejlesztési programokból. A Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben három év alatt (2004–2006) összesen 141,5 milliárd, az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programban pedig 84,3 milliárd forint állt a gazdálkodók rendelkezésére. Emellett a SAPARD előcsatlakozási program keretében is igényelhettek támogatást a termelők, illetve továbbra is fennmaradtak a kizárólag nemzeti hatáskörben folyósított támogatások. Mindezek együttesen dinamikus bővülő pénzügyi kereteket biztosítottak az ágazatban tevékenykedők számára. (Lásd 2. ábra)

Az uniós támogatási rendszer átvétele nemcsak a támogatások összegében, de szerkezetében és forrásösszetételében is változásokat hozott. A korábban teljes egészében nemzeti költségvetésből finanszírozott támogatásokat

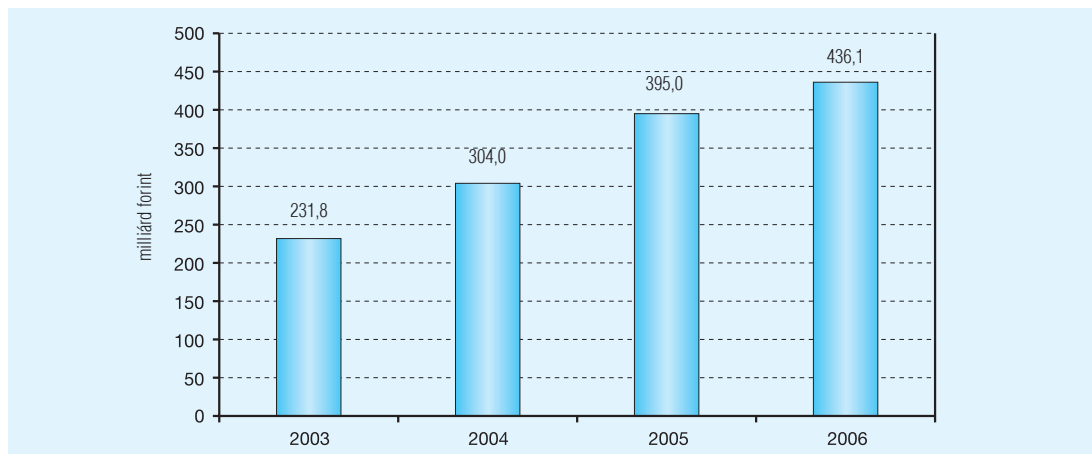
2004-től részben már EU-források fedezik. A közvetlen területalapú kifizetések összegének folyamatos növekedése, valamint a társfinanszírozásban megvalósuló vidékfejlesztési programok pénzügyi kereteinek bővülése nyomán az agrár- és vidékfejlesztési támogatás mind nagyobb aránya származik a brüsszeli kasszából. A 2006-os évben az összes forrásnak csaknem 60 százalékát az uniós költségvetés fedezte.

A magyar agrártámogatási rendszer már a csatlakozást megelőző években jelentősen közeledett az unióban alkalmazott megoldásokhoz. Összességében azonban az volt jellemző, hogy hazánkban inkább a fejlesztések, beruházások támogatása állt az előtérben. Ezen belül is nagyobb súlya volt az állattenyésztési ágazatok vagy az ültetvénytelepítés támogatásának. A támogatások nem egyszerűen jövedelempótlást biztosítottak a termelők részére, hanem bizonyos termeléspolitikai célokat is szolgáltak. Az unió mai gyakorlatában az utóbbi szerep nagyrészt a piacra hárul, a támogatásokra vonatkozóan pedig az a követelmény érvényesül, hogy minél kisebb mértékben torzítsák a piaci mechanizmusok működését.

Az EU-csatlakozással összefüggésben számottevően módosult, felerősödött a vidékfejlesztési, vagyis a vidéki térségek fenntartható gazdasági fejlődését, versenyképességét, valamint a környezetvédelmet segítő támogatások



AZ AGRÁR- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK KÖLTSÉGVETÉSI ELŐIRÁNYZATAI



Forrás: Agrárgazdasági jelentések, 2003–2006 (módosított előirányzatok)

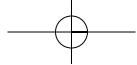
szerepe. A vidékfejlesztés, mint támogatandó cél a magyar agrártámogatási rendszerben már az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt megjelent, e jogcímek súlya az összes támogatáson belül azonban még nem volt jelentős. A jövedlempolitika és a piaci intézkedések, mint első pillér mellett a vidékfejlesztési politika 2000-ben a KAP második pillérévé vált, így azóta az EU agrárköltségvetéséből is nagyobb arányban részesül. 2006-ban a magyar mezőgazdaság támogatásainak csaknem 30 százaléka a vidékfejlesztési programokon keresztül jutott el a gazdálkodókhöz. A második pilléres támogatások szerepe az uniós törekvéseknek megfelelően a jövőben egyre nagyobb súlyt fog kapni, mivel az nemcsak a mezőgazdasággal foglalkozóknak nyújt segítséget, hanem a teljes vidéki közösségnek. A magyarországi arány már most jelentősen meghaladja az EU átlagos szintjét.

A KAP, ezen belül az EU támogatási rendszerének átvétele az egyes ágazatokat eltérően érintette. A KAP a növénytermesztési ágazatokat, különösen a gabonaféléket, továbbá a fehérje-, olaj- és rostnövényeket hozta kedvező jövedelmezőségi helyzetbe. Az állattenyésztési ágazatok közül a szarvasmarha- és a juhtenyésztés is kaphat a támogatásokból, miközben

a sertés- és baromfitartóknak az uniós közvetlen kifizetésekből egyáltalán nem jár. Ezek a hátrányos helyzetbe kerülő abrakfogyasztó ágazatok még a nemzeti költségvetés terhére is csak korlátozottan támogathatók, ellenben az állatjóléti feltételek megteremtéséhez, a hulladékmegsemmisítéshez és az állatgyógyászati költségek finanszírozásához kaptak segítséget.

A támogatások folyósításának jellege

Az uniós támogatási rendszer a kifizetések időbeli ütemezésében is különbözik a korábbi magyarországi gyakorlattól. A hazai költségvetésből finanszírozott támogatások folyósítására 2004 előtt nagyrészt a naptári év első felében került sor, így a támogatás a termelési ráfordítások felmerülésének időszakában (legalábbis részben) már a gazdák rendelkezésére állt. Az uniós rendszerben a közvetlen támogatásokat (SAPS, top-up) az év első felében igényelhetik a gazdálkodók, de azok kifizetésére csak a gazdasági évet követően kerül sor. A naptári év utolsó hónapjában kezdődik meg a folyósítás, és egészen a következő év június 30-ig elhúzódhat. Ez különösen az átállás évében, 2004-



ben jelentett problémát, amikor a folyósítás ütemében egyéb okoknál fogva is csúszás keletkezett. A gazdáknál jelentkező likviditási problémákat a tárca a nemzeti kiegészítő támogatás előrehozásával igyekezett feloldani. A teljes keretösszeg több mint felét előfinanszírozás (faktorálás) keretében már a csatlakozás előtt megkaphatták a termelők, valamint az Európa Terv Agrárhitelprogram keretében kedvezményes kamatozású, közép- és hosszú lejáratú hitelt igényelhettek. A mintegy 200 milliárd forint összegű hitelprogram részben a már meglévő rövid lejáratú hitelállomány kicserélését szolgálta, s törlesztését csak egy vagy két év türelmi idővel kellett megkezdeni. Elmondható, hogy *2004-ben a támogatási előirányzat kétharmadát sikerült csak ténylegesen kifizetni, de a további években lényegesen javult a helyzet.* 2006-ban már majdnem a teljes összeg felhasználásra került.

A 2005-ös esztendő ugyan már teljes uniós évnek számított, de a támogatások kifizetését tekintve még mindig átmeneti időszaknak minősült, hiszen ebben az évben kellett számos, a korábbi évről megmaradt problémát megoldani, illetve a támogatásfolyósítás terén fennálló jelentős hátrányt ledolgozni. A 2006-os évet tekintve azonban a kifizetések már a terveknek

megfelelően, pontosan, időben zajlottak. A gazdálkodók új viszonyokhoz történő alkalmazkodását jelzi, hogy ebben az évben 800 ezer hektárral nagyobb területre igényeltek közvetlen támogatást, mint két évvel korábban. *(Lásd 2. táblázat)*

A pénzügyi reform részét képezte a társfinanszírozásban megvalósuló vidékfejlesztési programok pályázati rendszerének kialakítása is. A késedelmes indulás miatt a 2004-ben meghirdetett intézkedésekre csak a pályázatok elbírálását követően, 2005-től kezdődhetett meg a folyósítás. Noha a géptámogatások igénybevétele már a csatlakozás előtt is pályázatos rendszerben történt, az újonnan megnyíló vidékfejlesztési programoknál a lehetőségek megismerése, a szigorúbb feltételeknek megfelelő pályázati anyagok elkészítése kezdetben nehézségeket okozott a termelők számára. Különösen a pályázati anyag részét képező üzleti tervek összeállítását jelentett problémát.

A fejlesztési típusú támogatások igénybevételét nehezítette az uniós rendszer utófinanszírozási jellege. A gazdálkodóknak ugyanis – a szükséges saját erő mellett – átmenetileg a támogatás összegét is meg kellett előlegezniük, amelyet csak a fejlesztés kivitelezését követő elszámoláskor kaphattak vissza.

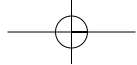
2. táblázat

A TERMELŐKNEK KIFIZETETT AGRÁR- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK AZ EU-TAGSÁG ÓTA ELTELT IDŐSZAKBAN

(milliárd forint)

Megnevezés	2004	2005	2006	2007. június 30-ig
Agrár- és vidékfejlesztési támogatások összesen (előirányzat)	304,0	395,0	436,1	
Agrár-vidékfejlesztési támogatások összesen (tény)	204,9	362,6	429,6	209,7
Ebből:				
SAPS	10,0	148,0	93,5	59,5
Nemzeti támogatások	178,2	109,3	147,9	105,1
Piaci támogatások	-	16,9	19,1	5,6
AVOP	-	18,4	51,8	14,7
NVT	1,8	49,7	65,9	12,4
SAPARD	14,9	29,7	9,2	1,4

Forrás: Agrárgazdasági jelentések 2005, 2006



■ KÖZPÉNZÜGYEK ■

Az átállás évében kialakult hátrányt a vidékfejlesztési programoknál is sikerült ledolgozni. Az agrártermelők elsajátították az uniós adminisztrációs rendszert, likviditási gondjaik enyhültek és a jövedelmi helyzet javulásával a saját erőt is mind könnyebben tudják előteremteni. 2006 végére az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program teljes keretét lekötötték, és a Nemzeti Fejlesztési Terv legnagyobb részét kitevő agrár-környezetgazdálkodási intézkedés kifejlesztési is utolérték a tervezettet.

Az ágazati források bővülésével egyidejűleg a gazdák a támogatások odaítélésekor egy *szigorúbb, kétfázisú ellenőrzési rendszerrel* is szembesültek. A rendszer első, adminisztratív jellegű fázisa a jogosultság kérdését vizsgálja úgynevezett keresztellenőrzések révén, míg a második, fizikai fázis célja az adatok valóságának tényleges vizsgálata. Ez utóbbi az igények 5 százaléka terjed ki, ekkor a hasznosítás módja, illetve az egyéb feltételek (például a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot) betartásának ellenőrzésére kerül sor helyszíni szemlével és távérzékeléssel. Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy Magyarország kiemelkedően betartotta a támogatásfelhasználás szabályait, és nem kellett büntetést fizetnie semmilyen vétség miatt.

A csatlakozás hatásai a jövedelmekre és a versenyképességre

A hazai mezőgazdasági termelők a 2004. évre vonatkoztatva (eltekintve tehát a tényleges kifizetések időbeli eltolódásától) a normál uniós támogatási szint 25 százalékát kapták meg (SAPS), amihez közel 30 százalékos nemzeti kiegészítés társult. A lényegesen kisebb súlyt képviselő piaci támogatások (piaci, intervenció, piacstabilizálás, exportszubszidió) előnyéből a magyar gazdálkodók a tagság kezdetétől százszázalékosan részesedtek. Igaz, hogy a belső piacra és az EU költségvetési hozzájárulásra vonatkozó közösségi szabályok terhei is teljes egészében érvényre jutottak nálunk. A kisebb támogatásokból fakadó hátrányokat csak mérsékelten ellensúlyozták az egyes költségtényezők (munkabér, földbérleti díj) tekintetében fennálló előnyeink. Így a piaci versenyben eleve hátránnyal indultak termelőink, ami esetenként a hazai piacokon is átmeneti térvésztestést okozott.

Az új tagok számára a kezdetektől fogva egyértelmű volt, hogy a vonatkozó szabályok – az egységes piac elveit megkerülő és nemzetközi összehasonlításban igazságtalan támogatási rendszer – következtében a magyar agrártermelők a *korábbi évek szintjét meghaladó támogatásokban* fognak részesülni, ami a növekvő agrárjövödelmekben is megnyilvánul. Meg kell jegyezni, hogy a nagyobb támogatási összegek nem kerülnek teljes egészében a termelők zsebébe, hanem egy részük más piaci szereplőkhöz „szivárogoz” el. Mindez azért következik be, mert az emelkedő jövedelem hatására a termelők kereslete is növekszik a termőföld és egyéb, a termeléshez szükséges erőforrások iránt, ami kiváltja ezek árának, bérleti díjának növekedését, és ennek hatására a támogatások egy része a vertikum mezőgazdaságot megelőző szakszaiba (vagyis az alapanyag- és gépgyártókhoz, illetve a földtulajdonosokhoz) kerül. Ha pedig a növekvő jövedelmezőség a termelés bővüléséhez vezet, a nagyobb kínálat csökkenő árakat eredményezhet. Ezen a csatornán keresztül pedig a mezőgazdasági termékek feldolgozó, forgalmazói, valamint a fogyasztók is részesülnek az agrártámogatások előnyeiből.

A *mezőgazdasági üzemek jövedelmeiről* megállapíthatók, hogy a *csatlakozás óta számottevően nőttek*: 2004–2006 között csaknem megháromszorozódott az adózás előtti eredmény. Szerkezetét tekintve az arányok kiegyenlítődték és az adózás előtti eredményből az egyéni és társas vállalkozások az utóbbi két évet tekintve egyenlő mértékben járulnak hozzá. (Lásd 3. ábra)

Az adózás előtti eredményből 2006-ban egy hektárra 44 600 forint jutott, az ösztöke jövedelmezősége pedig 7,7 százalék volt. Talán ez az utóbbi adat széles körben világossá teszi, hogy a mezőgazdaság jövedelmezősége az imponáló fejlődés ellenére – még mindig nem tekinthető kielégítőnek. Ez a nemzetközi összehasonlításokból is kiderül: a leginkább összevethető „üzemi bruttó jövedelem” (amely tartalmazza az alkalmazotti béreket és bérjárulékokat is) egy hektárra jutó értéke az EU régi tagországaiban (EU-15) duplája a magyar értéknek.

Magyarország érdekelt a KAP-támogatások fenntartásában, mert ez elősegíti, hogy az EU-tagság nettó haszonélvezőivé váljunk. Ragaszkodnunk kell természetesen az egyenlő mércéhez is az EU-15 és az új tagországok mezőgazdasági termelőinek támogatásánál.

Az agrár-külkereskedelem Magyarország, mint hagyományos nettó agrárexportőr számára különösen fontos.

A magyar agrárexport a csatlakozás előtti években ingadozott és csak kis mértékben növekedett. Csatlakozásunk után exportunk stabilan fejlődött. Az EU felé évi átlagban 8 száza-

lékos növekedési ütemet tudtunk megvalósítani, míg a harmadik országok felé irányuló élelmiszer-gazdasági exportunk 4 százalékkal nőtt.

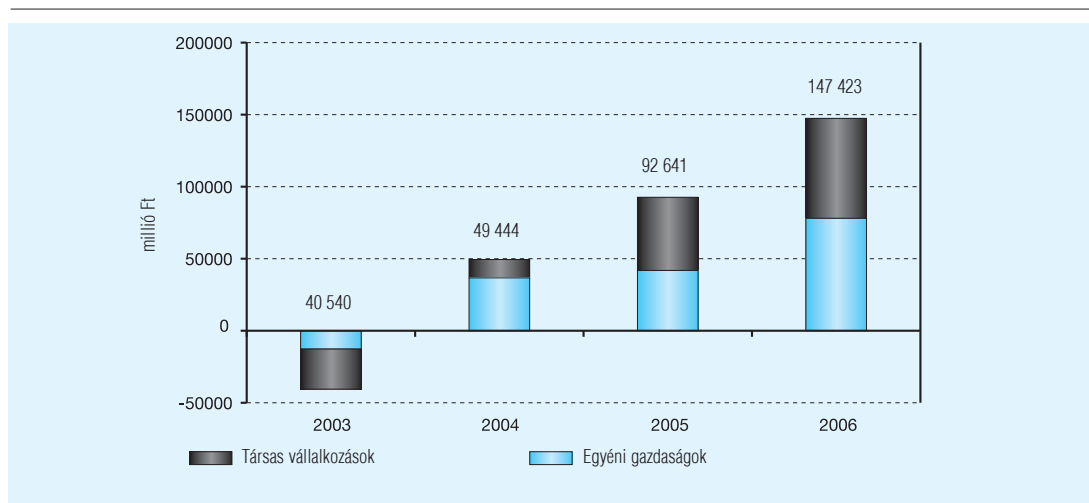
Ugyanakkor az importnövekedés a csatlakozás után felgyorsult. A csatlakozás előtt 11 százalékos éves importnövekedéssel szemben a csatlakozás után évi 21 százalékos növekedést látunk. Meglepetést okozott, hogy a velünk együtt csatlakozó országokból származó import növekedési üteme még nagyobb mértékű volt: a 2004 előtti 19 százalékkal szemben a belépés után 41 százalékos.

Ennek ellenére az ágazat külkereskedelmi egyenlege továbbra is pozitív maradt és az utóbbi években még mindig 1 milliárd euró körül alakult. 2006-ban az előző két év tendenciái megfordultak, az import növekedési üteme lassult, az exporté gyorsult. 2007-ben ez utóbbi tendencia folytatódott. (Lásd 4. ábra)

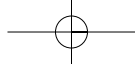
A továbbiakban még határozottabban kell szembenéznünk meggyengült exportteljesítményünk okaival: a versenyképességi, minőségi és marketingproblémákkal. A gyengébb minőségű, de olcsó áruk térnyerését pedig piacvédelemmel és a tisztességes versenyfeltételek biztosításával kell meggátolnunk.

3. ábra

AZ ADÓZÁS ELŐTTI EREDMÉNY ALAKULÁSA

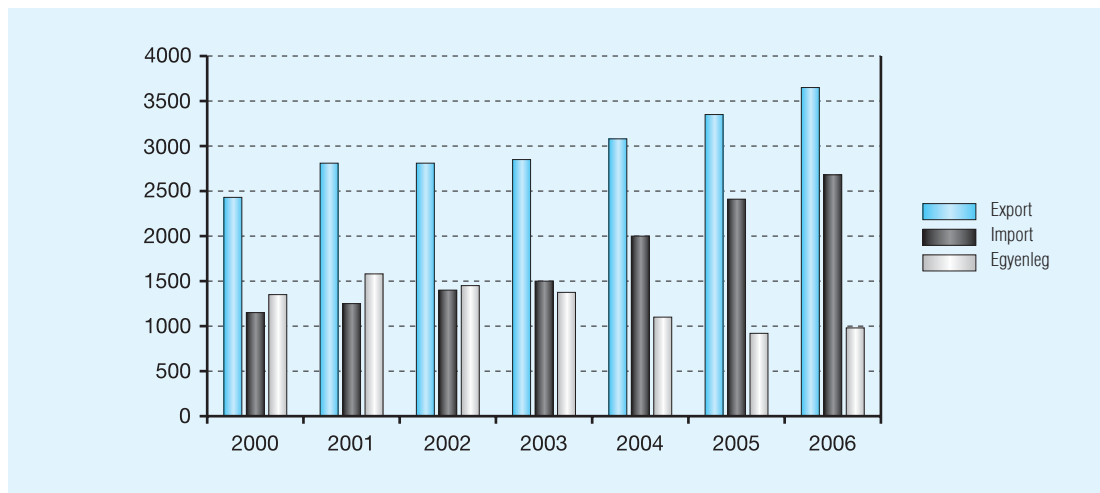


Forrás: AKI tesztüzemi információs rendszer



A MAGYAR AGRÁREXPOR, -IMPORT ÉS -EGYENLEG ALAKULÁSA

(millió euró)



Forrás: AKI-adatbázis, illetve KSH előzetes adatok alapján saját számítások

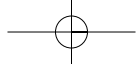
AZ INTÉZMÉNYRENDSZER ÜGYFÉLBARÁT KIALAKÍTÁSA

Az agrárágazat számára az uniós tagsággal nélkülözhetetlen feladattá vált a meglévő intézményrendszer átalakítása. Az átszervezés fő indoka azonban nemcsak az új uniós követelményeknek való megfelelés volt. Az átstrukturálás során szem előtt kellett tartani azt is, hogy az új intézményrendszernek kell majd biztosítania a gazdák számára a támogatások kifizetését. Ennek megfelelően egy olyan ügyfélbarát intézményrendszer kialakítása történt – a korábbi, meglévő bázis felhasználásával –, amelyben a gazdákkal közvetlen kapcsolatba kerülő végpontok száma emelkedett, ugyanakkor az apparátus létszáma és így a költsége is csökkent. Ezzel együtt a korábbi irányítási, hatósági és felügyeleti funkciók helyébe inkább a szaktanácsadási, segítségnyújtási és információáramlási feladatok kaptak nagyobb hangsúlyt.

A kialakítás során tekintettel kellett lenni arra, hogy a mezőgazdaság versenyképessége nagymértékben függ a kapcsolódó intézményhálózat teljesítőképességétől és működésének

minőségétől. Mivel a mezőgazdaság és az élelmiszergyártás, -forgalmazás feladatait, valamint az ágazathoz kapcsolódó kutatás-fejlesztést (középfokú) szakoktatást, térképészetet, földügyet, fajtaminősítést a dolog jellegénél fogva egy hagyományosan kiterjedt hivatali hálózat végzi, az „olcsóbb állam” és egyidejűleg a hatékony és ügyfélbarát intézményhálózat kérdése itt valóban kulcskérdés. A közfeladatok leépítése azonban gyakran összeütközésbe kerül az intézmények sokrétű és állandó helyszíni jelenlétét kívánó tevékenysége iránti igényekkel.

Az intézményrendszer elemeit tekintve elmondható, hogy már az uniós támogatások igényléséhez és kifizetéséhez szükséges kifizető ügynökség s a munkáját megalapozó Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) létrehozása is nagy kihívást jelentett az ágazat-irányítás számára. A *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal* felállításának és az akkreditáció megszerzésének elhúzódó folyamata szerencsére ma már a múltéhoz tartozik, a tanulságokat levontuk. Elmondható, hogy a csatlakozás első évében tapasztalt hiányosságok után az intézmény működése stabilá vált, feladatát meg-



felelően tudja teljesíteni. Az SPS támogatási rendszer bevezetésével és az informatikai háttér megerősítésével kapcsolatban azonban további fontos feladatok várnak rá.

2007. január elsejétől működik a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSzH), amely nyolc korábbi szervezet összevonásával jött létre. Ennek nyomán kétlépcsőssé vált az ágazat irányítási-hatósági tevékenysége. Vagyis a minisztériumban intézik továbbra is az államigazgatással szorosan összefüggő ügyeket – például a törvényalkotással összefüggő teendőket, a nemzetközi kapcsolatokat, valamint a közvetlen kormányzati munkához kapcsolódó tevékenységeket –, míg az ágazati szakigazgatás az új mezőgazdasági irányító szervezet feladata. A hivatal integrálja megyei szinten a Földművelésügyi Hivatal (FM), az állat- és növényegészségügyi szolgálat, valamint az erdőgazdálkodás és a genetikai erőforrásokhoz kapcsolódó tevékenységeket. Lényege az úgynevezett *egyablakos (elektronikus) ügyintézés* kialakítása, ahol a gazdálkodók helyben intézhetnek minden, számukra fontos ügyet. Emellett a hivatal felügyelete alatt 133 kistérségi kirendeltség is működik majd, amelyeknél a gazdálkodók a helyben megoldható ügyeket intézhetik el például a körzeti állatorvosnál, illetve a falugazdászoknál.

A hivatalban összpontosuló szakigazgatási és hatósági feladatokat az új intézmény 2007-ben mintegy 3 milliárd forinttal kevesebb költségvetési támogatással látta el, mint a hivatalt alkotó intézmények azt 2006-ban végezték. Az MgSzH költségvetése így tavaly 29 milliárd forint körül alakult. Az új intézmény működési hatékonyságának javulását nemcsak az integráció előnyei eredményezik, hanem a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal és a kamarákkal (érdekképviselletekkel) történő munkamegosztás továbbfejlesztése is.

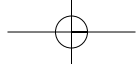
Az említett kistérségi irodák a Nemzeti Vidékfejlesztési Hálózat (NVH) részét képezik, amely a vidékfejlesztési struktúra újjászerve-

ződő, megerősített rendszerét jelenti. Ez a részben már meglévő infrastruktúrára épüljön létre a rendelkezésre álló uniós pénzekből. A hálózat létrehozása a vidékfejlesztési politika kialakításában és a vidékfejlesztési programokban érintett társadalmi szervezetek és helyi közösségek – például a LEADER-akciócsoportok – képviselőinek, illetve a kormányzati, közigazgatási intézmények összefogásával történik. A hálózat felállítása, illetve kiépítése során megeremődik az összhang a már meglévő és a jövőben létrehozandó, más kistérségi szintű hálózatokkal.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter irányítása alatt 2007 közepén – elsőként hazánkban – létrejött az *egységes élelmiszer-biztonsági szervezet!* Szervezeti felépítését, eljárási rendjét és a jogorvoslati rendszerét 2007 december 31-ig kellett kidolgozni. Érdemi működéséhez informatikai és laboratóriumi rendszerre még jelentős fejlesztésre szorul. A szervezet keretében az FVM minisztere veszi át az egészségügyi miniszter élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos feladatait, továbbá a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal irányítását.

Az agrárium (mezőgazdaság, halászat, erdőgazdálkodás, környezetgazdálkodás) szakirányítását az EU-csatlakozást követő 2005-ös év elején 17 084 fő végezte. A rendkívül rövid idő alatt végrehajtott radikális átszervezést követően 2007 végére 12 828 fővel számoltak. Az FVM központi igazgatási létszáma a 2005. évi 548 fővel szemben tavaly év végére 384 fős szintre állt be.

A gyökeres átalakítás viszonylag zökkenőmentesen s valóban ügyfélbarát rendszert eredményezve ment végbe. Az elkövetkező esztendőben azonban konszolidációra, a munka minőségét javító fejlesztésekre (információs rendszer, humán erőforrás) lesz szükség. A környezet megóvása és az élelmiszer-biztonság javítása, a szakmai standardok betartása érdemi jelenléte tesz szükségessé a földeken, az erdőken, a piacokon, az élelmiszer-feldolgozóknál és -forgalmazóknál egyaránt.



ÚJABB KIHÍVÁSOK AZ AGRÁRGAZDASÁG ELŐTT

A gyors alkalmazkodási kényszert és az erőltetett ütemű intézményi átalakítást követően az agrárgazdaság szereplői újabb kihívások előtt állnak. A WTO tárgyalási forduló ugyan egyelőre még nem hozott végleges döntéseket, de a törekvések egyértelmű irányba mutatnak. Elkerülhetetlen az agrártermékek világkereskedelmi forgalmának további liberalizálása, a termelést és a versenyt közvetlenül érintő támogatások mérséklése és a vámok differenciált csökkentése. Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája sem tekinthető stabilnak, a változó világ-gazdasági körülményekhez való igazítása a következő években is napirenden lesz.

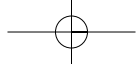
A támogatások igénylésének és kifizetésének jelenlegi eljárási szabályait (SAPS + top-up rendszer) a magyar gazdák alig tanulták meg, máris újabb átállás elé néznek. Az átmeneti tagállami működés ideje ugyanis lejárt, Magyarország 2009-től alkalmazni szándékozik a régi tagállamokban már működő úgynevezett *összevevont gazdaságtámogatási rendszert (SPS)*. Ebben a rendszerben a támogatásoknak még nagyobb része szakad el a termeléstől, s – vagy területalapú kifizetesként, vagy pedig múltbeli teljesítmények alapján – gazdaságsoros támogatásként jut el az igénylőkhöz. A várható uniós támogatások elenyésző hányada (3-4 százaléka) kötődik a jövőben is kötelezően vagy választhatóan meghatározott ágazathoz. Az új támogatási rendszer sok fejtörést fog okozni mind a termelők, mind pedig az irányítás számára. Ez sem lesz egyszerű! Különösen újszerű és nehezen kezelhető elemei a múltbeli teljesítmények (a bázisértékek!) regisztrálása, összevevetezése s az úgynevezett átmeneti, speciális esetek elbírálása, a támogatási jogok és a terület-hasznosítási jogok elkülönülése, illetve ennek piaci forgalmának szabályozási kérdései, s nem utolsósorban a *cross compliance* (kölsönös megfeleltetési) szabályok hazai alkalmazása.

A támogatási jogosultság, illetve piaci forgalmának elszakítása a földforgalomtól a gazdák körében alapos megfontolást tesz indokolttá, hiszen a támogatási jog a földhasználót illeti, de önállóan, föld nélkül is eladható, megtartható. Ugyanakkor csak földdel aktiválható. Ez az új szabály érinti a földtulajdonosok és a földbérlet viszonyát, de körültekintő nemzeti szabályozást igényel a kívánatos birtokszerkezet formálása szempontjából is.

Ami az adminisztrációs terheket illeti, még súlyosabb terhet jelent a 2009-től szintén kötelezően életbe lépő *cross compliance* rendszer bevezetése és működtetése. Ez is reformértékű esemény lesz! A kölcsönös megfeleltetési szabályok 19 közösségi rendelet és irányelv, valamint a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot előírásainak betartatását követeli meg a tagállamoktól. A környezetvédelemmel, az állatjóléttel, a növény- és állategészségüggyel kapcsolatos szabályok betartatása (helyszíni ellenőrzése!) azt jelenti, hogy az egyes jogszabályok megsértése önmagában is szankcionálható, de a jövőben még az uniós támogatások megvonásával is együtt jár! Az erre való felkészülés a gazdáknak – főleg az állattenyésztőknek! – sok milliárd forintos beruházást jelent. Nem beszélve az ellenőrzést végző és koordináló MVH terheiről.

Az uniós Közös Agrárpolitikája a reformok sorozatából áll. Miközben tárgyaltunk a csatlakozásról, a KAP-ot megreformálták. Miközben készülünk az SPS bevezetésére, elkezdődik a KAP újabb felülvizsgálata, amit most szerényen csak „egészségügyi kontrollnak” (*health check*) neveznek. Feltehetően ez a forduló a 2013-ig való működés feltételeit csak kis mértékben fogja érinteni. Következményei azonban igen jelentősek lehetnek a következő pénzügyi ciklusban, 2013 után.

A törekvések még nem öltöttek konkrét formát, de irányuk egyértelmű. Általában cél az *agrártámogatások összegének csökkentése*, de legalábbis befagyasztása; a *támogatások teljes elsza-*



kítása a termeléstől; a támogatások belső átcsoportosítása a vidékfejlesztési intézkedések javára (moduláció), a nemzeti finanszírozás (esetleg a ko-finanszírozás!?) szerepének növelése, valamint egyes termékpályák piaci rendtartásának újabb módosítása.

A magyar agrárgazdaság adottságai és potenciális versenyképessége alapján támogatunk minden olyan törekvést, ami a piacorientáció erősödését eredményezi; felszámolja a versenytorzító kivételeket és átmeneti szabályokat; a vidékfejlesztés területén nagyobb nemzeti mozgásteret igényelünk annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló forrásokat valós, élő gondjaink – vízgazdálkodás, tájgazdálkodás, eltartóképesség, strukturális feszültségek – enyhítésére fordíthassuk.

A magyar agrárpolitika orientáló szerepét, egyben az agrárszereplők alkalmazkodását erősen befolyásolják azok a tartósan ígérkező világpiacon trendek, amelyek megoldást kínálnak jelenlegi strukturális gondjainkra is. Valamennyi piaci prognózis ugyanis azt támasztja alá, hogy trendforduló időszak vette kezdetét, amelyet alapvetően a mezőgazdasági nyersanyagok és az élelmiszerek iránti erősödő kereslet jellemez.

Ténykérdés, hogy a magyar agrárökológiai potenciál kihasználása jelenleg jóval elmarad régi önmagunkhoz, de az EU régi tagállamaihoz képest is. Mindez piaci oldalról nem indokolt.

A lemaradásban történelmi okok, a piac- és rendszerváltás, alkalmazkodási hiányosságok, szervezési és együttműködési deficit, s nem utolsósorban a műszaki-technológiai hátrányok játszanak főszerepet. Vagyis megváltoztatható tényezők! Mi ezen változtatni is akarunk. Egyelőre tehát – valamennyi EU-előírás tisztelete mellett – *a hazai agrárgazdaság kibocsátásának növelését tekintjük meghatározó célunknak.* Természetesen hatékony, versenyképes, fenntartható növekedésre gondolunk! Még pedig olyan módon, hogy a fejlesztések egyben kiigazítják a megbomlott ágazati arányokat is. A kibocsátás felének távlatilag az állattenyésztésből kell származnia. Gyorsabb ütemű fejlődés alapozható meg a kertészeti ágazatokban is. Hazánk olyan kiváló adottságokkal rendelkezik a gabonafélék és az olajnövények termesztéséhez, hogy ez alapot ad nemcsak az állattenyésztés súlyának helyreállítására, hanem a megújuló energiaforrások, a biomassza jobb hasznosítására, bekapcsolódásra a bioetanol- és a biodízelgyártásba!

Az agrárgazdaság esélyeit nem egy év sikerei (rekordtermés) vagy kudarcai (fagy, aszály) alapján kell megítélni. A hosszú távú kilátások kedvezőek: mind az élelmiszerpiacon, mind pedig az energiapiacon növekvő keresletre, szilárduló árakra készülünk. Az agrárgazdaság fejlesztésébe megéri befektetni, s a befektetés gyümölcseit nemcsak a gazdák és a kereskedők, hanem a fogyasztók is élvezhetik!

Losoncz Miklós

Az amerikai hitelválság és világgazdasági következményei

A 2007 augusztusának elején az USA-ban kezdődött hitelpiaci válság, amely a másodlagos jelzálogpiacról indult ki, áttért az amerikai és – a globalizáció nyomán – a nemzetközi pénz- és tőkepiac többi részére. Közvetlenül vagy közvetve érinti a világ minden olyan országának pénzügyi szektorát és reálszféráját, amely erőteljesebben kapcsolódik a nemzetközi munkamegosztásba. Ezzel párhuzamosan a magas energia- és élelmiszerárak, valamint más tényezők hatására az inflációs nyomás is erősödőben van. A jegybanki szerepkört betöltő amerikai Fed a többi ország központi bankjával együtt a célkonfliktussal szembesült, hogy ha a recesszió ellen hadakozik, akkor az infláció gyorsulását kockáztatja, míg az inflációval szembeni fellépés a gazdasági visszaesés valószínűségét fokozhatja. Ebben a helyzetben azt mérlegelik, hogy a két egymást kizáró rossz döntés közül melyiknek a kockázatai és következményei a kevésbé súlyosak. A Fed utóbbi hónapokban tett lépései a recesszió elkerülését célozzák. A pénzügyi válság, illetve az amerikai gazdaság növekedéslassulásának vagy -visszaesésének hatása alól a világ többi része sem vonhatja ki magát.

Ez az írás először a hitelpiaci válság szakaszait, okait és a válságkezeléssel szembeni következményeket mutatja be. A tanulmány második része a válság kezelésére tett eddigi lépéseket és azok korlátait tekinti át. A harmadik rész a hitelpiaci vál-

ságnak a világgazdaságra és Magyarországra gyakorolt hatásait elemzi, a negyedik rész pedig néhány általánosítható következtetést tartalmaz.

A PÉNZÜGYI VÁLSÁG SZAKASZAI

A pénzügyi válságok a kapitalizmus elmaradhatatlan jelenségei, elválaszthatatlanok tőle. Minden egyes pénzügyi válság vége a következő magjait veti el. Erre az egyik elméleti magyarázat a Hyman Minsky amerikai közgazdász nevéhez fűződő pénzügyi válságmodell, amely hét szakaszból áll.¹ Az első szakasz mindig valamilyen eltolódással vagy változással indul. Ez olyan esemény, amely módosítja az emberek jövőre vonatkozó várakozásait. Ezt követően a második szakaszban megindul az árak emelkedése az érintett szektorban vagy területen. A harmadik szakaszt a kedvező kondíciók melletti hitelfelvételek jellemzik, amelyeket úgynevezett pénzügyi innovációk is támogatnak. A negyedik szakasz a túlkeresleté, amikor a piac a nagyobb „balekok” pótlólagos keresletétől függ. Az ötödik szakasz az eufória, amikor a kevésbé informáltak is élvezni akarják azt a gazdagságot, amit az előttek érkezettek már megszereztek. A buborékot, azaz a reálgazdasági alapoktól elrugaszkodott árakat és árfolyamokat kiáltók intelmeit kinevetik, mert e Kas-

szandrák előrejelzései sokáig nem igazolódnak (a léggömböt tovább fújják). A hatodik szakaszban a bennfentesek realizálják nyereségüket. A hetedik szakasz a hirtelen kijózanodásé, de már késő: sokan megégették magukat. Ez a modell a pénzügyi válságok közös, általánosítható vonásait emeli ki. Természetesen a valóság ennél sokkal összetettebb, mindegyik válság különböző.

■ *A jelenlegi ciklus első szakasza* a 2000-es évek elején, a kamatlábak – itt nem tárgyalandó okok miatti – világméretű csökkenésével kezdődött. Az Egyesült Államokban 2001 és 2003 között az alacsony kamatlábak nem ösztönözték a beruházásokat, mert jelentős felesleges kapacitások voltak a gazdaságban. Ehelyett az alacsony kamatozású hiteleket a hitelfelvevők jelzáloghitelek refinanszírozására, új ingatlanok vásárlására és a fogyasztás finanszírozására fordították. Ezt a helyzetértékelést árnyalja, hogy az ingatlanárak 2006-ban is jelentős mértékben, 10 százalékkal nőttek, amikor a Fed 6,5 százalékos irányadó kamatlába már magasnak volt tekinthető. Emiatt az erőteljes áremelkedés inkább spekulációs lendületre vezethető vissza, ami már a kamatláb-csökkenési hullám előtt érvényesült.²

■ *A második szakaszban* az alacsony kamatozású hitelből történő tömeges ingatlanvásárlás először az USA-ban, majd más országokban is a lakás-, illetve tágabb értelemben az ingatlanárak emelkedését váltotta ki. Az amerikai lakásárak reálértéken számolva 1996 és 2006 között 86 százalékkal emelkedtek.³

■ *A harmadik szakaszban* a hitelnyújtást úgynevezett pénzügyi innovációk is ösztönözték. A hitelezők ugyanis a jelzálogkölcsonöket, amelyek fedezete a lakás vagy az ingatlan volt, gyakran bonyolult pénzügyi instrumentumok formájában „újracsomagolták” és más befektetőknek adták el. (Megjegyzendő, hogy sok szakértő megkérdőjelezi ezen konstrukciók innovatív voltát.) Az általuk nyújtott szolgáltatások kockázatát ezzel mások vállalták át: a jelzá-

loghiteleket az egész világ bankjai és befektetői között terítették szét. Ebben a szakaszban már nemcsak saját használatra, hanem spekulációs célból is tömegesen vásároltak hitelből ingatlant.

A hitelfelvételhez sorolható még az úgynevezett *carry trade* is, amikor a gazdasági szereplők alacsony kamatozású devizában (például japán jenben) vesznek fel hitelt, és azt magas kamatozású devizában (új-zélandi, ausztrál és amerikai dollár stb.) denominált eszközökbe vagy a nyersanyagpiacon, illetve kockázatos piacokon (fejlődő vagy felzárkózó országok), gyakran nagy kockázatú, tőkeáttételes (a saját tőkénél jóval nagyobb volumenű) spekulatív ügyletekbe fektetik be. A carry trade nem csekély mértékben járult hozzá devizapiaci buborékok kialakulásához (a japán jen számottevő alulértékelttségéhez, a céldevizák – ausztrál és új-zélandi dollár stb. – túlzott erősödéséhez), illetve maga is táplálta a részvénypiaci buborékokat.

Egyéb tényezők mellett az alacsony kamatlábak is serkentették a határidős nyersanyag- és energiapiacokon (főleg a kőolajpiacon) történő befektetéseket. A hagyományos piaci szereplők mellett megjelentek az intézményi befektetők (elsősorban befektetési alapok) és kisebb mértékben az egyéni spekulánsok. A határidős nyers- és fűtőanyag-kontraktusok, illetve indexek önálló befektetési osztállyá váltak. Az áru- és energiatőzsdei spekuláció – természetesen a mögöttes termékek fundamentális okokra visszavezethető áralakulásától korántsem függetlenül – hozzájárult az árfolyamok szárnyalásához, bár a szakirodalom nem egységes e szerep mértékének megítélésében.

■ *A negyedik szakaszban* a hitelezők azzal az „érvel” kínáltak ingatlanfedezet melletti hiteleket, hogy az ingatlan ára a hitelköltségeknél gyorsabban fog nőni, így később a hiteleket akár újabb – adott esetben kedvezőbb kondíciójú – kölcsönökből is refinanszírozni lehet. Az indokoltnál egyébként agresszívabb hitele-

zők is úgy gondolták, hogy az adósok nem válnak fizetéképtelenné, mert a fedezetként szolgáló ingatlanok árának növekedése nem veszélyezteti a kölcsönök törlesztését (feltéve természetesen, ha az adósoknak van jövedelme a törlesztésre).

■ Az ötödik szakaszban, az eufória idején jelentek meg az úgynevezett másodlagos jelzáloghitelek, azaz a pénzügyi közvetítők olyanoknak is folyósítottak hitelt ingatlanvásárlásra, akik nem rendelkeztek a kamatfizetéshez és a törlesztéshez szükséges rendszeres jövedelemmel.⁴ Warren Buffet, az egyik legeredményesebb amerikai befektető a másodlagos jelzálogpiaci értékpírokat pénzügyi tömegpusztító fegyvereknek nevezte. Az eufóriában teljesedtek ki a nagy nyereség reményében nagy kockázatot vállaló fedezeti alapok tőkeáttételes befektetései, amelyeket nem kis részben finanszíroztak bankhitelből.

■ Ezután következett a hatodik szakasz, a profitrealizálás, csökkenő árakkal és árfolyamokkal, majd 2007 augusztusának második hetétől a hetedik szakasz, a kijózanodás. Ezt Minsky-pillanatnak is nevezték, amikor nemcsak a rossz, hanem a jó adósok számára is kiszáradtak a hitelcsatornák, sőt a bizalom megrendülése miatt a bankok egymásnak sem akartak hitelezni. Ahogy ilyenkor lenni szokott – és a dolgok belső logikájából is adódik –, pánik lett úrrá a pénzügyi piacokon. Ahhoz, hogy egyes piaci szereplők veszteségeiket fedezni tudják, más, nem veszteséges pénzügyi eszközeiket is értékesíteniük kellett bármi áron. A másodlagos amerikai jelzálogpiac problémái azonnal átgyűrűztek a pénzügyi piac más kockázatos területeire, így az elsődleges jelzálogpiacra, a kereskedelmi ingatlanok piacára, a gépkocsihitelek, bankkártyák, részvények, devizák és a vállalati hitelek piacára, valamint azon biztosítótársaságokra (*monoline biztosítók*), amelyek a kötvények utáni kamat fizetését és a tőke visszafizetését garantálják, ha a kötvénytulajdonos csődbe jut. Ez utóbbi intézmények

piaca a Credit Default Swap- (CDS-) piac. Ezzel párhuzamosan megugrott a kockázatmentesnek vagy alacsony kockázatúnak tekinthető amerikai állampapírok iránti kereslet.

Kevesebb figyelmet kapott, mert a gazdasági szereplők szűkebb körét érintette és nagyobb, látható feszültségek nélkül ment végbe a *carry trade*-pozíciók jelentős részének leépülése. A kijózanodás nem vagy kevésbé láthatóan érintette a határidős áru- és energiapiacokat.

A jelenlegi válság a piaci szereplők és a pénzügyi piacok szélesebb körét érinti, mint a legutóbbi, 2000–2001. évi pénzügyi krízis, amikor a technológiai részvények piacán kialakult buborék durrant ki. Ez a válság az 1997–1998. évi vel szemben nem a felzárkózó országokból, hanem a fejlett világ vezető országából indult ki, ami előre vetíti, hogy megoldása is nehezebb lesz, és hosszabb ideig fog tartani.

A VÁLSÁG OKAI ÉS A VÁLSÁGKEZELÉSEL SZEMBENI KÖVETELMÉNYEK

A válság mögött három, egymással összefüggő tényező húzódik meg. Az első tényező az ingatlanárak esése, amely a lakásépítés csökkenésével párosult. Ez önmagában is recessziót okozhat az amerikai gazdaságban. Az amerikai lakóingatlan-kínálat jelenleg 200–300 ezerrel haladja meg a keresletet. Ennek el kell tűnnie ahhoz, hogy a hitelpiaci helyzet javuljon. A lakásáraknak 20–30 százalékkal kellene csökkenniük. A második tényező a másodlagos jelzálogpiac problémája, amely a hitelpiaci zavarokat kiváltotta. A harmadik pedig a jelzálogkölcsönök csökkenése és a meglévő kölcsönök refinanszírozási feltételeinek szigorodása, ami a magánfogyasztás visszaesésén keresztül érinti az USA gazdasági növekedését.⁵ Az ingatlanszektorba irányuló beruházások és a jelzálog-refinanszírozás által mobilizált összegek mintegy kétharmad-háromnegyed részben hordozták az utóbbi hat év gazdasági növekedését.⁶

A nagyságrendi összefüggéseket érzékelteti, hogy a másodlagos jelzáloghitel-válság az USA-ban 2 millió alacsony jövedelmű, kockázatosnak számító adósra terjed ki. Tartozásuk összege 500–600 milliárd dollárra becsülhető. (A teljes jelzáloghitel-állomány 10 ezer milliárd dollár.) Az amerikai bankkártyapiac nagysága megegyezik az elsődleges jelzálogpiacéval. A CDS-piacot 45 ezer milliárd dollárra becsülik. A monoline biztosítási piac nagyságrendje mintegy 2,4 ezer milliárd dollárra tehető. Nem állapítható meg teljes biztonsággal, hogy a jelzálogpiaci válság mekkora veszteséget okozott a pénzügyi közvetítőknek. Konzervatív becslések 400 milliárd dollárral számolnak. A Nemzetközi Valutaalap már 1000 milliárdos veszteséget is elképzelhetőnek tart.

A mostani válság leglényegesebb új vonása az, hogy a különféle pénzügyi innovációk terjedése nyomán az egyes pénzügyi közvetítők az értékpapírosítás és különböző származtatott termékek (határidős instrumentumok stb.) segítségével szétterítették kockázataikat a pénzügyi rendszerben. Ezt nevezik „árnyék-bankrendszernek” is; ez olyan tőkeáttétellel működő képződményekből és struktúrákból áll, amelyek az ingatlanpiaci fellendülés hátterében jöttek létre és kívül esnek a szabályozó hatóságok és a betétbiztosítás hatókörén.⁷ A pénzügyi innovációk keretében kialakult tőkeáttételes határidős és egyéb spekulatív pozíciók nagyságrendje megegyezik az amerikai GDP-vel.

A pénzügyi közvetítők a harmadik szakaszban jelentős rövid távú nyereségre tettek ugyan szert a kockázatok újracsomagolásával, jól működő piacokon azonban egyrészt ez nem jelenti azt, hogy az új termék kockázata kisebb, mint a mögöttes termékeké, másrészt a diverzifikáció csak akkor lehet eredményes, ha a kockázatok között nincs korreláció (márpedig van). Végül az ingatlanárakat és az adósok törlesztési képességét érintő makrogazdasági sokkok a jelzálogpiaci csődök valószínűségét igen csak befolyásolják.⁸

Korábban, ha az adósok nem tudtak törleszteni, akkor átütemezték a jelzálogtartozást, mert ez mind az adós, mind a hitelező számára kevésbé volt hátrányos, mint a jelzálog tárgyát képező ingatlan elárverezése. Az értékpapírosított tartozásokat viszont nem lehet átütemezni. Ezzel kétségtelenül megszűnt az egyes pénzügyi közvetítők egyedi kockázata (tömeges bankcsődökkel nem kell számolni), de nem szűnt meg a kockázat a pénzügyi rendszer egészében, következésképpen a pénzügyi rendszer egészének kockázata nagy valószínűséggel nőtt. A válságból való kilábalást éppen az nehezíti, hogy egyrészt nem ismert pontosan a származtatott pénzügyi eszközök volumene, másrészt az, hogy ezek hol találhatóak. A válság elhúzódását az is valószínűsíti, hogy a spekulatív pozíciók felszámolása hosszabb időt vesz igénybe.

A Minsky-modellből levonható az a következtetés is, hogy a válság a pénzügyi rendszer hibáinak a következménye: miközben a liberalizált pénzügyi rendszer kiemelkedő profitok realizálására ad lehetőséget, önmagát erősítő hibákat is generál. A szabályozatlan hitelrendszer inherens tulajdonsága a stabilitás hiánya, s a rendszer az instabilitás felé mozog. Kiszámú bennfentes számára óriási profit elérését teszi lehetővé, miközben milliók számára hatalmas veszteségeket generál.

Egy másik, a Minsky-modellnél kevésbé átfogó igényű magyarázat szerint a válság mindezekelőtt a Fed laza monetáris politikájára vezethető vissza, azaz szubjektív jellegű. Tény, hogy a 2005 áprilisát megelőző 31 hónapban a jegybanki referencia-kamatláb reálértelemben negatív volt. Erre csak 1974 és 1977 között volt példa, aminek nyomán a XX. század legnagyobb inflációs hulláma vonult le az USA-ban.⁹ Korábban viszont már említettük, hogy az ingatlanárak emelkedése már a monetáris politika lazítása előtt megindult.

Egy fundamentális megközelítés szerint a válság oka döntően az a tőke, amely az ázsiai felzárkózó országokból (főleg Kínából), a kőolajex-

portáloktól, valamint néhány *olyan fejlett országból áramlott be, amelyek folyó fizetési mérlege többlettel zárt.*¹⁰ Ez a globális megtakarítási többlet finanszírozta többek között az USA folyó fizetési mérlegének hatalmas hiányát. E mögött elsősorban az alacsony megtakarítási hajlandóságú, hitelre támaszkodó amerikai háztartások fogyasztása és az államháztartás túlköltekezése húzódott meg. A nagyságrendet jellemzi, hogy az utóbbi években a világon keletkezett megtakarítási többlet háromnegyedét az amerikai gazdaság szívta fel. A globális megtakarítási többlet nemcsak a reálkamatlábak csökkenéséhez vezetett, hanem lekötésére a tőkeimportőr-országokban, közülük is elsősorban az USA-ban jelentős keresletre volt szükség, ami a háztartások élénk fogyasztása formájában részben jelen volt.¹¹ A Fed a pénzügyi válságot tápláló hitelpiaci konjunktúrát csak elhúzódó recesszió vagy pangás vállalásával tudta volna elkerülni. Ez viszont nem állt szándékában, és törvényi felhatalmazása sem volt rá. A tőkebeáramlás ellensúlyozására csak a hitelkínálat bővítése jöhetett szóba.

Ami a válságkezelést illeti, a jegybankok jogszabályokban rögzített célja és feladata egyrészt a makrogazdasági stabilitás biztosítása (ennek leglényegesebb eleme az árstabilitás elérése és fenntartása), másrészt a pénzügyi rendszer működőképességének fenntartása. Az első célból az következik, hogy a jegybankoknak a reálgazdasági szféra szükségleteit és követelményeit kell szem előtt tartaniuk döntéseikben.

Ami a második célt illeti, *Walter Bagehot*, a 19. században élt brit közgazdász gondolatmenetének szellemében (aki 17 évig szerkesztette a *The Economist* című lapot), a jegybankoknak nem bizonyos intézményeket kell megmenteniük a bukástól, hanem a pénzügyi piac likviditását, azaz folyamatos fizetőképességét kell fenntartaniuk. A legcélravezetőbb az, ha a jegybankok büntető kamatláb mellett (amely értelemszerűen magasabb, mint az irányadó kamat-

láb) korlátlan hitelfelvételt tesznek lehetővé a bankszektornak. A büntető kamatláb hiánya (a kedvezményes kamatlábról vagy a kamatlábcsökkentésről nem is beszélve), illetve meghatározott intézmények megmentése a csődtől nagyon rossz precedenst szül. Azt a meggyőződést erősítheti a piaci szereplőkben, hogy válság esetén a jegybank a bajba jutottak segítségére siet. Manapság ezt a szakirodalom erkölcsi kockázatnak (*moral hazard*) nevezi. Ez más szavakkal azt jelenti, hogy a piaci szereplők kockázatainak az árát a közösség fizeti meg. Ugyanakkor semmi nem indokolja, hogy a kockázatot vállaló piaci szereplők rossz döntéseieről ne ők maguk, hanem valaki más, végső soron az adófizetők vállaljanak felelősséget.

A VÁLSÁGKEZELÉS FŐ VONÁSAI, LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI

A válságkezelés viszonylag korán spontán indult meg az úgynevezett szuverén vagyonalapok (*souvereign wealth funds*–SWF) segítségével. Ezek állami tőkét kezelő alapok, amelyeket a kőolajtermelő országok és egyes jelentős fizetésimérleg-többlettel rendelkező ázsiai országok kormányai hoztak létre és működtetnek. Ezek az alapok a tartós megtakarítási többlettel rendelkező országok kormányának pénzvagyontát igitkekeznek jól jövedelmező aktívákba (részvényekbe és egyéb pénzügyi, illetve reáleszközökbe) fektetni. Ezek az alapok a másodlagos hitelpiaci válság kezdete óta 69 milliárd dollárt fektettek be a válság által érintett bankokba, így többek között a Citibankot és a Merrill Lynch-et mentették meg a csődtől. A 29 megfigyelt szuverén vagyonalap kapitalizációját 2,9 ezer milliárd dollárra becsülik, ami még nem éri el a világon forgalomban lévő értékpapírok 2 százalékát, de nagyobbak a *private equity* és a fedezeti alapoknál.¹² A fedezeti alapoktól eltérően nem feltétlenül a rövid távú profitmotívumok érvényesülnek. Ugyanakkor ezen alapok műkö-

dése nem átlátható, befektetési célkitűzéseik nem nyilvánosak. Az alapok menedzserei nemigen tartoznak elszámolással a szabályozóknak, részvényeseknek vagy szavazóknak, miközben maguk képesek politikai nyomást gyakorolni befektetéseik célországainak kormányára.

Lehetőségek

Az amerikai másodlagos jelzálogpiaci válság kezdetekor a Fed és az Európai Központi Bank különféle összehangolt technikákkal bővítette a bankközi pénzpiacok likviditását, ezzel kívánva ellensúlyozni a bizalmi válság következményeit. Az általuk és egyéb jegybankok által végrehajtott intézkedéssorozat a pénzügyi rendszer zökkenőmentes működését, a pénzügyi zavarok reálszférára való áttérjedésének megakadályozását volt hivatott biztosítani. A kamatlábakat illetően a Walter Bagehot által meghatározott követelménynek a brit jegybank kívánt eleget tenni, amikor referencia-kamatlábánál magasabb, azaz „büntető kamatláb” mellett nyújtott hitelekkel volt hajlandó javítani a bankközi piac likviditását, és nem kívánt pénzügyi intézményeket megmenteni a csődtől. Ez a jegybanki magatartás azonban rövid ideig tartott. A pánik tovagyrúzásától tartva a Bank of England és a kormány megmentette a csődtől a Northern Rock nevű közepes méretű brit jelzálogbankot. Németországban is sor került a jelzáloghitel-válság által érintett bankok megmentésére. Múltbeli tapasztalatok alapján a pénzügyi szféra iránti bizalom további gyengülése akkor is recessziót válthat ki, ha az egyébként nincs a láthatáron. A Fed kezdettől fogva nem vette figyelembe az idézett ajánlásokat, több lépcsőben 5,25-ről 2 százalékra mérsékelte irányadó kamatlábát. (Ez az a kamatláb, amely mellett a kereskedelmi bankok kölcsönöznek egymásnak.) Az Európai Központi Bank nem reagált a válságra irányadó kamatlábának mérséklésével.

A Fed kamatláb-mérsékléseiben vélelmezhetően fontos szerepe volt a pénzügyi közvetítői és a politikai szféra nyomásának. Az irányadó kamatláb csökkenésének esetleges kedvező reálgazdasági hatásai egy-másfél éves késéssel, azaz jó esetben a 2008. évi elnökválasztás idejére bontakoznak ki. A jelenlegi amerikai körülmények között a monetáris lazításnak lesznek expanzív hatásai. Így a laza monetáris politika megkönnyíti és ösztönzi a jelzáloghitelek refinanszírozását, hozzájárul a dollár főbb devizákkal szembeni árfolyamának gyengüléséhez, ezáltal ösztönzi az exportot, továbbá erősíti a pénzügyi intézményeket.¹³ Nem utolsósorban a jegybanki intervenciók (köztük a kamatlábcsökkentések) hatására a nemzetközi pénzügyi piacokon kétségtelenül megszűnt a csúcfszűltségek, de még korai azt állítani, hogy rövid időn belül vége lenne a válságnak.

Az erőteljes kamatlábcsökkentéssel a Fed jelezte a piaci résztvevőknek: mindent megtesz a recesszió elkerüléséért. Lépéséből az is következik, hogy a Fed a recessziót nagyobb veszélynek tartja, mint az inflációt. (Az Európai Központi Banknak monetáris politikájában kizárólag az árstabilitásra kell tekintettel lennie.) Az élelmiszer- és energiaárak nélkül vett úgynevezett maginfláció 2007 decemberében 2,4 százalék volt az előző év utolsó hónapjához képest, a teljes inflációs ráta még ennél is magasabb. Ez normális körülmények között aggodalomra adhatna okot, de nem most. A csökkenő ingatlanárak és a recessziós félelmek közepette ugyanis kicsi a valószínűsége ár-bér-spirál kialakulásának, a világpiaci élelmiszer- és energiaárak emelkedése pedig az amerikai monetáris politikától független, általa nem befolyásolható tényező.

A kamatlábcsökkentések mögött feltehetően az a helyzetértékelés húzódik meg, hogy az amerikai gazdasági növekedés „hitelintenzitása” erőteljesen nőtt. 1950 után hosszú időn keresztül egy dollárnyi GDP-növekmény 1,50 dollár hitelt generált. Ez az érték az 1990-es év-

tizedben 3 dollárra, 2007-ben viszont már 4,50 dollárra emelkedett. Ezzel párhuzamosan bővült a pénzügyi szektor adósságállománya. Ráadásul a 2003 és 2007 közötti 4500 milliárd dollárnyi adósságnövekmény 70 százaléka jutott olyan hitelekre, amelyek fedezete ár- és árfolyamkockázatnak kitett ingatlan vagy valamilyen értékpapír (például részvény) volt.¹⁴ A mögöttes termék árának csökkenése viszont adott esetben veszélyeztetheti a pénzügyi szektort, rajta keresztül pedig a reálgazdaságot. A Fed megfelelő likviditás (kissé leegyszerűsítve: pótlólagos pénzmennyiség) teremtésével lehetővé kívánja tenni, hogy a hitelfelvevők képesek legyenek finanszírozni adósságaikat, s ezzel szükségtelessé teszi a fedezetként szolgáló értékpapírok és ingatlanok kényszereladását, ami egyébként további pénzügyi zavarokat váltana ki. Emellett a Fed kifejezett célja az is, hogy helyreállítsa a hitelezés iránti bizalmat.

Korlátok, kockázatok

A Fed irányadó kamatlábának mérséklése önmagában kevés a gazdaságban felhalmozódott egyensúlyhiányok enyhítésére. A kamatlábcsökkenés hatásai először a részvénypiacokon jelentkeznek. Az amerikai részvények azonban az elemzők nagy része szerint nem olcsók, az alacsonyabb kamatlábtól önmagában nem indokolt tartós és nagyarányú részvénypiaci fellendülést várni. A kamatlábmérséklés hatásai egy-másfél éves késéssel jelentkeznek teljes súllyal a gazdaságban, azon belül a vállalati szférában, beleértve a részvényárfolyamokat hosszú távon meghatározó profitokat. Elkerülhetetlen az amerikai ingatlanárak további csökkenése. Hosszabb időre van szükség ahhoz is, hogy a hitelpiacok leépítsék a kevesebb mint „hét bő esztendő” alatt felhalmozódott torzulásokat. A másodlagos hatások (gyenge fogyasztói kereslet, a bankszektor rossz hitelállománya) csak most kezdenek nyilvánvalóvá válni.

A jegybanki kamatláb-politikának azonban további korlátai is vannak. Az egyik legfontosabb az, hogy a jegybank csak a hitel árát képes befolyásolni, ezen túlmenően nem képes rávenni a bankokat a hitelkínálat bővítésére. Az elszenvedett tőzsdei és hitelezési veszteségek (rossz jelzáloghitelek stb.) és növekvő kockázatok miatt a pénzintézetek a kamatláb nagyságától függetlenül várhatóan visszafogják hitelkínálatukat azzal, hogy szigorítják hitelfeltételeiket, azaz nem hajlandók további kockázatokat vállalni. Arról nem is beszélve, hogy a háztartások jelenleg nem hitelfelvételre törekednek, hanem az adósságaik csökkentésére, azaz hiteleik visszafizetésére. A vállalati szférában a kamatlábcsökkentés akkor hatékony, ha a vállalatok adósságállománya jelentős. Jelenleg egyáltalán nem ez a helyzet. A vállalatok recessziós vagy recessziógyanús környezetben nem kezdenek azonnal beruházásba, ha a kamatlábak mérséklődnek, legfeljebb akkor, ha azt várják, hogy a változó kamatozású hitelek kamatlába hosszabb ideig alacsony marad. A kamatláb viszont akkor marad alacsony, ha nincs inflációs nyomás, illetve a jegybank annak visszaszorítására törekszik. Erről jelenleg nincs szó az USA-ban.

A jegybankok a hozamgörbe rövid lejáratú részét képesek befolyásolni. A hosszú lejáratú hozamokat a pénz- és tőkepiacok alakítják. A rövid lejáratú kamatlábak csökkentése nem párosul a hosszabb lejáratú kamatlábak mérséklésével, ezáltal a hozamgörbe meredeksége nő. Ez természetes jelenség recesszióban, de a hozamgörbe túlzott meredeksége nagy probléma a jegybanknak. A hosszú lejáratú értékpapírok hozamai tovább nőhetnek, ha a kötvénypiacok nem bíznak eléggé a Fed inflációcsökkentés melletti elkötelezettségében. Nem zárható ki további hozamemelkedés a távolabbi lejáratokon. Ebből a bankok profitálnak, mert alacsony kamatláb mellett vesznek fel rövid lejáratú hiteleket, amelyeket kockázatmentesen vagy alacsony kockázat mellett helyeznek ki hosszabb lejáratra. Ha a rövid lejáratú hozamok

csökkennek, a hosszú lejáratúak pedig emelkednek, akkor a bankszektor kockázatmentes profithoz jut. Ilyen körülmények között a jegybanki kamatlábcsökkentés legfőbb haszonélvezői nem a háztartások, még csak nem is a vállalatok, hanem a pénzintézetek.

Ha a laza monetáris politika elég hosszú ideig tart, akkor az olcsó pénz eljut a pénzügyi szektorból a gazdaság többi részébe, ennek ára azonban magasabb infláció és kisebb vásárlóerő lesz.¹⁵ Idővel a pénzügyi szféra helyzete annyira megjavul, hogy megkezdődhet a következő felelőtlen hitelezési fellendülés.

A monetáris lazítás kockázatai között a rendkívül alacsony amerikai megtakarítási szint határozatlan idejű folytatódása, az amerikai devizába vetett bizalom erodálódása, a dollár gyengülésén keresztül az infláció gyorsulása említendő. A laza monetáris politika nagyban hozzájárulhat a vázolt pénzügyi spekulációs ciklus újraindításához, pénzügyi buborékok keletkezéséhez, miközben a reálgazdasági folyamatok és az inflációs trendek nem feltétlenül indokolnak ilyen mértékű kamatlábcsökkentést.

A kockázatok nemcsak belgazdasági jellegűek, hanem nemzetközi is. A belföldi kereslet dinamikájának lassulásával vagy esetleg visszaesésével csökken az USA folyó fizetési mérlegének hiánya, ami mérsékli a többi országra nehezedő nyomást azzal kapcsolatban, hogy módosítsák reálárfolyamukat, fiskális, strukturális és monetáris politikáikat, amelyek az USA-t nem kis részben készítették arra, hogy felszívja a világ hatalmas többletmegtakarításait. Ebből az is következik, hogy *a válság megoldása nem kizárólag az amerikai gazdaságpolitika kezében van.* A világ többi országának, főleg a nagy fizetési mérleg-többlettel rendelkezőknek olyan gazdaságpolitikát kell követniük, amely lehetővé teszi az amerikai folyó fizetési mérleg hiányának a globális gazdasági aktivitás elhúzódó gyengülése nélkül történő csökkentését.¹⁶ Nemzetközi együttműködésre van szükség a kamatlábak

mérséklése terén, például a dollár gyengülésének megakadályozása végett.

A jegybanki kamatláb-politika korlátai múltbeli példákkal is alátámaszthatók. A 2004 és 2006 közötti időszakban a Fed emelte irányadó kamatlábat, ez azonban nem fogta vissza a hitelkínálatot és -keresletet. A japán jegybank irányadó kamatlába az 1990-es évtizedben, sőt 2000 után is hosszú időn keresztül nullánál alig volt valamivel magasabb, ez mégsem ösztönözte a hitelfelvételt. Ugyanígy nem nőtt a hitelezés az NSZK-ban az 1990-es években az alacsony kamatláb ellenére. (Ez a Keynes-féle likviditási csapda egyik megnyilvánulási formája.)

Mindezek alapján *a gazdaságpolitikai döntéshozók nem szorítkozhatnak kizárólag a monetáris politikára.* A nem konvencionális válságkezelési módszerek közül azok helyeseltetők, amelyek például az USA-ban azoknak a bajba jutott lakástulajdonosoknak adnak segítséget (átütemezés stb. formájában), akik saját használatra, nem pedig spekulációs célból vásároltak ingatlant hitelbe. *A válságkezelés, pontosabban a megelőzés fontos eleme az is, hogy a piaci szereplők, főként az egyéni befektetők, megfelelő tájékoztatást kapjanak a befektetések kockázatairól.*

Ösztönzők

A válságkezelést helyes jól célzott fiskális politikai ösztönzőkkel (adókedvezményekkel, bizonyos költségvetési kiadási tételek növelésével stb.) *kiegészíteni.* Ennek intézményes feltételeit erősíteni kívánják az USA-ban. A diverzifikált, azaz a monetáris és a fiskális politikára egyaránt építő megközelítés mellett több indok is említendő.

① Egy olyan világban, ahol a gazdaságpolitikai intézkedések hatásainak megítélése nehéz, a végeredmény kevésbé bizonytalan akkor, ha többféle gazdaságpolitikai eszköz bevetésére kerül sor.

② A fiskális politikák legközvetlenebb hatását a recesszió nehezét elviselő családok érzik, míg a monetáris politika azonnal a pénzintézetekre hat.

③ A fiskális politika bevetése a válságkezelésben mentesíti a monetáris politikát az irányadó kamatláb mérséklésétől, ezáltal nem erősödik a dollár főbb devizákkal szembeni árfolyamának gyengülésére nehezítő nyomás. Így elkerülhető vagy legalábbis mérsékelhető az árfolyamcsatornán keresztül érvényesülő inflációs nyomás, illetve a dollárgyengüléshez kapcsolódó nemzetközi instabilitás.

④ A fiskális politikára való részleges támaszkodás enyhíti az alacsony kamatlábak hatására bekövetkező pénzügyi buborékok képződését.¹⁷

⑤ *Lawrence Summers* volt amerikai pénzügyminiszter további érvként említi, hogy a diverzifikált gazdaságpolitikai keverék mögött az a szándék is meghúzódik, hogy stabil keresletet biztosítsanak a fogyasztói kiadások csökkenésével szemben; a kiadások csökkenése ugyanis a foglalkoztatás, ezen keresztül a jövedelmek és a fogyasztás további visszaeséséhez vezetne.

Olyan időszakban, amikor recesszió fenyeget, a fiskális ösztönzés a gazdasági növekedés rövid távú serkentésének leggyorsabb és legmegbízhatóbb eszköze. Alkalmazása azonban nagy körültekintést igényel, nem megfelelő mértéke több kedvezőtlen mellékhatással járhat. Ahhoz, hogy hatásos legyen, a fiskális stimulust időben kell bevetni. Az USA-ban 2008 közepén el kell fogadtatni a megfelelő törvényeket és azonnal meg kell kezdeni a végrehajtásukat. A fiskális ösztönzésnek célzottan kell lennie, vagyis az alacsony jövedelműeket kell érintenie, illetve azokat, akiknek a jövedelme esett az utóbbi időben, tehát akik ki vannak zárva a hitelpiacról. Végül a fiskális ösztönzésnek egyértelműen és hitelesen átmenetinek kell lennie, azaz a végrehajtástól számítva nem emelheti egy évnél hosszabb ideig az államháztartás hiányát. Summers szerint egy 50–75 milliárd dolláros

program, amelyet 2–3 negyedév alatt hajtának végre, a multiplikátor-hatásokkal együtt mintegy 1 százalékponttal emelné a GDP növekedési ütemét, miközben a monetáris politikát is nagymértékben tehermentesítené.

A fiskális politikai ösztönzés különösen fontos lehet akkor, ha a Fed a közeljövőben elhazsnálja nehézfegyverzetének munícióit, azaz nem csökkentheti tovább irányadó kamatlábát, viszont mégsem a várt módon alakulnak a gazdasági folyamatok. A 150 milliárd dolláros adócsökkentési terv, amelyet az amerikai törvényhozás elfogadott, messze nem tekinthető ideálisnak (miért is lenne, hiszen politikusok csinálják?), bár kétségtelenül hozzájárul a monetáris politika tehermentesítéséhez.

A válságkezelés része volt még a változó kamatozású jelzáloghitelek kamatlábjának öt évre történő befagyasztása, amely mintegy 1,2 milliárd kölcsönfelvevőre terjedne ki. Számítások szerint 2008-ban 450 milliárd dollár összegű jelzáloghitel kamatlába fog megemelkedni. A program rövid távon kétségtelenül kedvező, középtávon azonban sok hátrányos mellékhatással kell számolni.

A monetáris és a fiskális politika mellett a válságkezelés része a szabályozás. Nagy szerepük volt a hitelválság kialakulásában a hitelminősítőknek és a szabályozó hatóságoknak. A hitelminősítők érdekkonfliktusa az volt, hogy egyfelől az általuk értékelt értékpapírok kibocsátói fizették őket, nem pedig a befektetők, másfelől pedig nem voltak elszámoltathatók, mert az értékelésük véleménynek számított. Az egyik megoldás az lehet, hogy a befektetők fizetik a hitelminősítőket, bár kérdéses, hogy lesz-e elég befektetői kereslet, amely „eltartja” a hitelminősítőket. A másik megoldás az oligopol pozícióban lévő hitelminősítők közötti verseny erősítése. Elméletileg a minősítést függetleníteni lehetne a szabályozástól, ekkor a befektetők – a részvényekhez hasonlóan – a kötvények kockázatát is piaci információk és szakértői vélemények alapján értékelnék.

A válságban szerepe volt a bankok ösztönzési rendszerének, amely az ügynökök jutalmazásakor a nem szabályozott szegmensekben a kockázatkezelés és prudencia szabályait figyelmen kívül hagyta. Sok banknál mérlegen kívüli tételek formáját öltötték a kockázatos ügyletek.

Az amerikai monetáris és fiskális politika önmagában, nemzetközi együttműködés nélkül nem képes orvosolni a pénzügyi válság mögött meghúzódó világméretű egyensúlyhiányokat. A nemzetközi együttműködés még csak most kezd körvonalazódni.

VILÁGGAZDASÁGI HATÁSOK

Soros György szerint a jelenlegi válság annak a hitelexpanzió alapuló időszaknak a végét jelzi, amely a dolláron – mint nemzetközi tartalékvalután – alapult. Az amerikai monetáris politika mozgásterét szűkíti, hogy a jelek szerint a világ többi része nem hajlandó további dollártartalékokat felhalmozni. Amellett, hogy a Fednek a világpiacon élelmiszer-, energia- és nyersanyagár-emelkedések miatt az infláció gyorsulására is tekintettel kell lennie, irányadó kamatlábának egy bizonyos szint alá történő mérséklése esetén a dollárfolyam további nyomás alá kerül (és a hosszú lejáratú kötvények hozama emelkedni fog). Soros György szerint nem lehet meghatározni, hol van ez a pont, de elérésével a Fed nem képes tovább ösztönözni az amerikai gazdaságot.¹⁸ Az alacsony jegybanki referenciaráta és piaci kamatlábak miatt a dollár könnyen carry trade-devizává válhat (ha még nem lenne az, de a határidős kamatlábak alapján már betölt ilyen funkciót), ami további gyengülését valószínűsíti.

Soros szerint az amerikai fejlemények miatt a fejlett világban többé-kevésbé elkerülhetetlen egy visszaesés, ugyanakkor Kína, India és néhány kőolajtermelő ország igen erős „ellentrendben” van. Ennek következtében *a jelenlegi pénzügyi válság nem annyira globális recessziót fog okozni, mint inkább a világgazdaság radi-*

kális átrendeződését, Kína és néhány más fejlődő ország javára és az USA rovására. A veszély az, hogy az ezzel az átrendeződéssel járó politikai feszültségek – az USA protekcionizmusát is beleértve – olyan zavarokat okozhatnak a világgazdaságban, amelyek recesszióba dönthetnek.

E cikk írásakor, 2008 februárjában az amerikai gazdaság növekedésének lassulása egyértelmű, recesszióba kerülése még nem, bár szaporodnak az erre utaló jelek. Ezzel kapcsolatban az egyik kérdés az, *hogy ha az amerikai gazdaság recesszióba kerül, akkor az milyen hosszú lesz.* Némi támpontot ad, hogy a második világháború utáni időszakban az amerikai recessziók átlagos időtartama 10 hónap volt. A 18 korábbi válságban a kibocsátás átlagos visszaesése 2 százalékpont volt, és két év kellett ahhoz, hogy a gazdasági növekedés visszatérjen a normálhoz. Az öt leg súlyosabb válság esetében a kibocsátás dinamikája 5 százalékpontot esett a csúcshoz képest, és a fellendülés három évet vett igénybe.¹⁹ A Nemzetközi Valutaalap szerint a második világháború utáni időszakban az ingatlanpiacok összeomlásán alapuló válságok ritkábban alakultak ugyan ki, de kétszer olyan hosszú ideig (átlagosan 2,5 évig) tartottak, mint a részvénypiaci válságok és a GDP 8 százalékát kitevő kibocsátási veszteséget okoztak. Ennek ellenére a 2008 januárjában aktualizált világgazdasági prognózisában a Nemzetközi Valutaalap azzal számol, hogy az amerikai GDP növekedési üteme a 2007. évi 2,5-ről 2008-ban 1,5 százalékra mérséklődik.²⁰ A 2008 áprilisában publikált előrejelzésben már 0,5 százalék szerepel 2008-ra. Abból kiindulva, hogy a recessziókat nehéz előre jelezni, a nemzetközi szervezetek és gazdaságkutató intézmények inkább a növekedés lefelé irányuló kockázatait jelzik, bár az IMF újabban nem zárja ki az amerikai gazdaság recesszióját.

■ A válság lefolyását illetően három lehetőség a legvalószínűbb. Az *optimista forgatókönyv* szerint a recesszió rövid ideig tart, és a GDP visszaesése kismértékű lesz. *A második legkedvezőbb forgatókönyv* rövid, de nagyobb mértékű terme-

lés-visszaeséssel járó recesszióval számol. *A pesszimista forgatókönyv* hosszabb ideig tartó recessziót tartalmaz. (A legutóbbi hosszabb recesszió 1973 novemberében kezdődött és 1975 márciusáig tartott.) Ha az USA másodlagos jelzálogadósai csődbe mennek és az 1,3 ezer milliárd dolláros állománynak csak a fele térül meg, a 650 ezer milliárd dolláros veszteség a GDP 5 százalékának felel meg. Ez az öt nagy válság közül a legkisebbel állítható párhuzamba.²¹ A hosszabb recesszió kockázata a CDS-piac feszültségeihez kapcsolódik; a vállalati kötvényt kibocsátó vállalatok fizetéseképtelensége az egyébként nem szabályozott piacon likviditási gondokat, illetve pénzügyi válságot idézhet elő, negatív reálgazdasági hatásokkal.²² Ugyanakkor a problémák túlmutatnak a jelzálogpiacon. Az ingatlanárak csökkenése sok elsődleges jelzálogtulajdonos fizetőképességét is érinti, és egyéb tovagyűrűző hatásokkal is kell számolni.

A jelek szerint a szakértők többsége a korábbiaknál mélyebb és elhúzódóbb válságra számít az USA-ban. Ennek oka az, hogy *két nagy buborék: az ingatlanpiaci és a hitelpiaci durrant ki és nem likviditási, hanem fizetőképességi válság van*. A felhalmozódott egyensúlyhiányok is nagyobbak, mint például a technológiai részvények piacán kialakult buborék volt 2000-ben történt kidurranásakor.

■ A másik kérdés az, *hogyan az amerikai növekedésslassulás, illetve recesszió miként érinti a világgazdaság többi részét*. Egyszerre két egymást kizáró vélemény van jelen a médiában és a szakirodalomban: a felzárkózó országok egyfelől profitálnak a globalizációból, másfelől viszont a legnagyobb gazdaság recessziója nem vagy csak kismértékben érinti őket. A pénz- és tőkepiacok korábban a második álláspontot árazták be, de ez most változóban van. Így például a nemzetközi hajótér iránti keresletet jelző Baltic Dry-index tavalyi csúcspontjához képest 2008 elején 40 százalékot esett, ami egyik jele annak, hogy a világgazdaság nem vonhatja ki magát az amerikai gazdaság zavarainak hatása alól.

Az amerikai trendek nemzetközi hatásai eltérők a pénzügyi piacok és a reálgazdaság tekintetében. A kockázatkerülés általános, világméretű erősödésével az egyes országok vagy országcsoportok nem képesek függetleníteni magukat az amerikai pénz- és tőkepiacokon zajló turbulenciáktól, átrendeződéstől. Ha a recessziótól való félelem nyomán az amerikai befektetők menekülnek a kockázatos pénzügyi instrumentumoktól (részvények, deviza, nyersanyagindexek stb.), akkor miért kellene feltételezni azt, hogy máshol ettől eltér a piaci szereplők viselkedése a legnagyobb mértékben globalizált pénz- és tőkepiacokon?

A Nemzetközi Valutaalap számításai szerint az USA aránya a világ tőkepiaci kapitalizációjában az 1990-es évtized második felének 33 százalékáról a 2000-es évek első felében 44 százalékra emelkedett. A Gazdasági és Monetáris Unió rezidenseinek kezében lévő amerikai aktívák (*assets*) aránya az USA GDP-jében az 1997. évi 3,1-ről 2004-ben 14,1 százalékra nőtt. Ez az arány Japán esetében 7,8 és 15 százalék, a többi ipari ország esetében 11,9 és 21 százalék volt.²³ Ugyancsak az IMF számításai szerint az 1995–2000 és a 2000–2005 közötti időszakok átlagában az USA és a G-7 országok²⁴ 21 országpárja alapján számolt medián korrelációs együttható 0,55-ről 0,69-re nőtt a részvények, míg 0,54-ről 0,8-ra a kötvények esetében. Ezek az együtthatók egyáltalán nem stabilak. Közös jellemzőjük, hogy általános irányzatként akkor erősödnek, amikor a pénzügyi piacok hanyatlának. *Figyelmet érdemel még az USA és az európai pénzügyi piacok közötti kölcsönhatások aszimmetriája*. Az európai piaci mozgások 25 százaléka tulajdonítható az amerikai piacnak (ezen belül 50 százaléka a részvények esetében), míg fordítva (az európai piacok hatása az amerikaiakra) ez az arány mindössze 8 százalék.²⁵

A bankok hitelezési hajlandósága Nyugat-Európában is gyengül, amiben kétségtelenül szerepet játszik az európai bankrendszer kitettsége az amerikai másodlagos jelzáloghitelek-

nek, a mérlegen kívüli befektetések visszavétele a könyvekbe, az értékpapírügyleteken elszenvedett veszteségek stb. Lényeges különbség azonban, hogy az Egyesült Királyság kivételével a bankrendszer szerepe a gazdasági növekedésben csekélyebb az EU-ban, mint az USA-ban. Az viszont kétségtelen, hogy a nagyobb globális kockázatok miatt a finanszírozási költségek mindenütt nőnek. A reálszférában az Európai Unió üzleti bizalmi indexei mindinkább együtt mozognak az amerikaiakkal. Következésképpen *az amerikai üzleti bizalom romlása az EU-ban is éreztetni hatását.*

■ *Az USA aránya a világmentesítésben és a világgDP-jében* (ez utóbbiban vásárlóerő-paritáson, azaz az árfolyamok és az árrendszerek torzításainak kiszűrésével) *egyaránt 20 százalék körüli.* Nagyságrendi összefüggések alapján elvileg a világ többi részének növekedése ellensúlyozhatja az amerikai kereslet esetleges recesszió miatti kiesését. Az IMF számításai szerint az USA és a fejlett ipari országok GDP-jének alakulása nem függ szorosan össze; a korrelációs együttható 0,25. A Citibank elemzése szerint 1970 óta egyik amerikai recesszió sem okozott visszaesést a világgazdaság növekedésében, legfeljebb több-kevesebb lassulást idézett elő.²⁶ Az IMF prognózisa szerint a világgazdaság növekedési üteme a 2007. évi 4,9-ről 2008-ban 4,1 százalékra, újabban 3,7 százalékra mérséklődik.²⁷ Hagyományosan jóval nagyobb mértékű volt viszont az USA recessziójának a külföldi vállalatok nyereségére, illetve részvényeik árfolyamára gyakorolt negatív hatása.

Az Európai Unióban nincsenek másodlagos jelzálogpiaci adósok, nem jelentős a folyó fizetési mérlegek hiánya és nincs ingatlanpiaci buborék, a spanyol, az ír, a francia és az olasz ingatlanpiac lehülőben van. Ugyanakkor a Gazdasági és Monetáris Uniót az amerikai hitelválsággal összefüggésben külső sokkok is érik. Ilyen az erős euró, illetve a világpiaci energia- és élelmiszerárak emelkedése. A Gazdasági és Monetáris Unió folyó fizetési mérlege kiegyen-

súlyozott, míg az Egyesült Államok hiánya nagy és állandó. Ennek az az oka, hogy az NSZK a GDP 6 százalékának megfelelő többlettel rendelkezik, ami ellensúlyozza más GMU-tagországok hiányát. Ez főleg a német cégek megtakarításait tükrözi. A GMU többi tagországában a vállalatok beruházásait kiemelkedő mértékben finanszírozzák hitelek-ből, ami miatt a beruházások érzékenyek a hitelpiaci feltételekre. Az NSZK nélkül a vállalati szféra finanszírozási rése (az árbevétel és a kiadások közötti különbség) 2007-ben a GDP közel 6 százaléka volt. A vállalatok hitelekre való ráutaltsága azért is figyelmet érdemel, mert a bankok nagyobb szerepet játszanak a vállalatok forrásokkal való ellátásában Európában, mint az USA-ban.²⁸

Pénzügyi sokkok nélkül az Európai Unió GDP-je – az export és az üzleti beruházások fellendülését követő fogyasztás által táplált keresletre támaszkodva – 3 százalékkal bővülne 2008-ban. A külső sokkok miatt ez a dinamika várhatóan csak 1,5 százalékos lesz, további erőteljes lefelé irányuló kockázatokkal.²⁹ (Ugyancsak 1,5 százalékos növekedési ütemet prognosztizál a Nemzetközi Valutaalap.) A Gazdasági és Monetáris Unió rövid időn belül képes felépülni ilyen külső sokkokból. Sok vállalat nyereségessége kiemelkedő, megrendelésállománya nagy, sok ország kormánya jelentős mértékben csökkentette az államháztartási hiányt.

A felzárkózó ázsiai országok közül Szingapúr, Hongkong és Malajzia amerikai rendeltetésű kivitele a GDP 20 százalékára rúg, Kínáé ezzel szemben 8, Indiáé pedig mindössze 2 százalék. A többi ázsiai ország amerikai konjunktúrának való kitettsége a két említett szélső érték között van. Kína kivételével az ázsiai országok bankjai nincsenek kitéve az amerikai jelzáloghitel-válságnak. Az amerikai importkereslet mérséklődését részben a belső fogyasztás, részben a többi ázsiai országba irányuló kivitel kompenzálja. A vállalati mérlegek egészségesek, a beruházások visszafogására nem lesz

szükség, a devizatartalékok nagyok, az államháztartás többletet mutat. A kínai exportdynamika visszaesése esetén sok beruházás veszteséggé válik, és nincs garancia arra sem, hogy az exportvezérelt növekedési útról zökkenőmentesen lehet áttérni a belső felhasználáson alapuló növekedésre. A kínai növekedésslassulás vagy recesszió mindenképpen kedvezőtlenül érintené a globális növekedést, főleg a többi felzárkózó országot. Összességében az amerikai válság 1–1,5 százalékponttal foghatja vissza az ázsiai felzárkózó országok GDP-dinamikáját, ami még így is 6–6,5 százalék lehet 2008-ban.³⁰

■ *Közép- és Kelet-Európát kedvezőtlenül érinti a kockázatok világméretű átértékelődése.* A Credit Default Swap hozamfelára³¹ 2007 júniusa és 2008 januárja között Csehországban 26, Lengyelországban 44, Magyarországon 68, Oroszországban 86, Romániában 111, Szerbiában és Ukrajnában viszont 151, Kazahsztánban pedig közel 220 bázisponttal nőtt. A CDS-hozamfelárak emelkedése azokban az országokban volt a legnagyobb, ahol magas az infláció (Ukrajna, Oroszország, Kazahsztán) és/vagy nagy az államháztartás és a folyó fizetési mérleg hiánya (Szerbia, Románia).³² Ez azt jelzi, hogy megemelkedtek a külső finanszírozási költségek, elsősorban azokban az országokban, ahol nagy a belső és külső egyensúlyhiány. Az IMF prognózisa szerint a közép- és kelet-európai országok GDP-dinamikája a 2007. évi 5,5-ről 2008-ban 4,6 százalékra lassul.

A válság hatása Magyarországra

A hitelválság eddig közvetlenül alig érintette Magyarországot, mert a magyar bankok és külföldi anyabankjaik birtokában nem vagy alig volt amerikai jelzálogpapír. Magyarországon nincsenek az amerikaihoz hasonló másodlagos jelzáloghitelek. A jelzáloghitelezéssel foglalkozó magyar pénzügyintézetek prudens gyakorlatot folytattak. Míg az USA-ban a jövedelemvizsgá-

lat nélkül nyújtott jelzáloghitelek értéke az ingatlan 90–100 százaléka, addig Magyarországon jellemzően 60–70 százalék. Ez részben annak tudható be, hogy a jelenlegi magyar joggyakorlat nem támogatja a követelések gyors behajtását, ami visszatartja a bankokat a jelenleginél magasabb finanszírozási arányoktól. A magyar ingatlanpiacon az árak emelkedése nem szakadt el a fundamentumoktól, az áremelkedést nem a spekuláció táplálta. Az ingatlanárak az elmúlt 2–3 évben az inflációt követték.

A fő kockázat a lakosság fokozódó eladósodása. A háztartások hitelkereslete a jövedelemcsökkenésnél kisebb mértékben lassult. Az eladósodás ráadásul kamatláb- és árfolyamkockázatnak kitett devizahitelek formájában történik. Ez növeli a visszafizetési kockázatot. A pénzügyintézeteknél a külföldi anyaintézmények nyomására továbbra is erős a növekedési kényszer, ami adott esetben a hitelek minőségének a romlásához vezethet.

A közvetett hatások alól viszont a magyar gazdaság sem tudja kivonni magát. Ilyen közvetett hatás volt a külföldi befektetők jelentős tőke kivonása a Budapesti Értéktőzsdéről és a forint euróval szembeni árfolyamának gyengülése. Az viszont pozitív jel, hogy a külföldiek nem vontak ki tőkét a magyar állampapírpiaconról, éppen ellenkezőleg: a válság alatt a külföldiek kezében lévő állampapír-állomány növekedett.

A hitelválság miatt várhatóan csökken a világméretű pénzbőség, aminek nyomán a magyar pénzügyi közvetítő szféra, illetve azon keresztül a vállalkozói szféra drágábban jut külföldi forrásokhoz. A mind általánosabbá váló kockázatkörű magatartás a forintban meghatározott pénzügyi eszközöktől elvárt hozamot is emeli, ami tükröződött a forint euróval szembeni árfolyamának gyengülésében és a hosszú lejáratú állampapírok hozamának megemelkedésében.

A gazdasági és pénzügyi mutatószámok (az államháztartás és a folyó fizetési mérleg hiányának csökkenése) alapján *Magyarország külső sebezhetősége közepesnek tekinthető.* Magyarorszá-

got pénzügyi válságjelenségek nem közvetlenül, hanem nemzetközi folyamatok részeként fenyegetik azzal összefüggésben, hogy egyes felzárkózó országokban (balti államok, Bulgária, Románia, Törökország, szovjet utódállamok stb.) megrendül a befektetői bizalom, és onnan jelentősebb tőke kivonásra kerül sor. Ennek hatásai a befektetők regionális blokk-szemlélete miatt Magyarországot is érinthetik. Jelenleg nem válaszolható meg az a kérdés, hogy az európai uniós tagság mekkora védelmet fog nyújtani egy ilyen válsághelyzetben.

A magyar reálszférát az amerikai hitelválság elsősorban azáltal érinti, hogy lassul a fő felvevőpiac, az Európai Unió, azon belül a Gazdasági és Monetáris Unió gazdasági növekedése, emiatt kisebb lesz az importkeresletük növekedési üteme, ami a külső feltételek oldaláról nehezíti a 2006–2007. évi korrekciós intézkedések nyomán visszaesett gazdasági növekedés dinamizálását.

ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

A pénzügyi válsághoz vezető folyamatok jórészt a reálszféra fejlődésének melléktermékei, döntően pszichológiai jellegűek. A nagyobb nyereség elérésére sarkalló mohóság, illetve a veszteségtől való félelem nélkül ugyanakkor gyengülne a kockázatvállalás, ami fékezne a gazdasági növekedést, gyengítené az erőforrások allokációjának hatékonyságát. *Alan Greenspan* korábbi Fed-elnök szerint a spekulációs buborékok a gazdasági fejlődés fontos hajtóerői, amelyeket a monetáris hatóságok nem tudnak és nem is szándékoznak megfékezni. Empirikus kutatások is kimutatták, hogy hosszabb távon azok az országok fejlődtek gyorsabban, ahol a pénzügyi piacok liberalizáltak. Következésképpen a nemzetközi pénzügyi piacokba való integrálódás gyengítése növekedési veszteségeket okozna.

Ezzel együtt korántsem közömbös a mérték. A pénzügyi és az azokból kinövő gazdasági vál-

ságok rövid távú veszteségei (munkanélküliség, jövedelemkiesés stb.) számottevő terheket rónak a háztartásokra. Európában a stabilitás érték, a kormányok és a gazdaságpolitikusok meg kívánják kímélni a gazdasági szereplőket az amerikaihoz hasonló konjunkturális kilengésektől, akár még azon az áron is, hogy hosszabb távon a gazdasági növekedés és a műszaki-szerkezeti korszerűsödés üteme elmarad az amerikaitól.

A másodlagos jelzálogpiaci válság létrejöttében kiemelkedő szerepet játszott az értékpapírosodás (az adósságok értékpapírformába öntése), illetve az arra épülő tőkeáttételes, pénzügyi innovációnak nevezett összetett kockázatkezelési és spekulatív pénzügyi instrumentumok sora. Ezeket az értékpapírokat és esetenként a hozzájuk kapcsolódó derivatívákat a kockázatok diverzifikálása végett nagyszámú bel- és külföldi befektetőnek adták el, gyakran a tényleges kockázatok feltárása nélkül. Az értékpapírosodás csökkentette a hitelezéshez kapcsolódó egyedi banki kockázatokat, de nem tüntette el, sőt az átláthatatlanság és szabályozatlanság miatt fokozta az egész pénzügyi rendszer globális sokkokkal kapcsolatos kockázatait. A pénzügyi rendszer egy szabályozott, hagyományos, valamint egy dinamikusan növekvő, nem átlátható, szabályozatlan mérlegen kívüli szegmensre tagolódott. E szabályozási aszimmetria megszüntetése mérsékelné a pénzügyi válságok jövőbeli kialakulásának valószínűségét. A szabályozási aszimmetria mérséklése, illetve kiküszöbölése a hitelminősítők működésének átgondolását is szükségessé teszi. A szabályozó hatóságoknak szigorúbban kellene kötelezniük a pénzügyi közvetítőket arra, hogy egyrészt módosítsák a termékeik értékesítését minden áron ösztönző rendszerüket, másrészt az eddiginél részletesebben tárják fel a befektetőknek az egyes instrumentumok kockázatait.

Az amerikai hitelpiaci válság kezelésekor a Fednek nemcsak recessziós veszéllyel, hanem külső és belső sokkokkal (világpiaci nyers- és fűtőanyagár-emelkedések, a dollár főbb devizákkal

szembeni gyengülése, a termelékenység-növekedés ütemének lassulása stb.) összefüggésben fokozódó inflációs nyomással kellett szembenéznie. A két kihívás kezelése ellentétes eszközökkel lehetséges. E célkonfliktusban a Fed a recessziós veszélynek tulajdonított jelentőséget, a recesszió elhárítását tartotta a kisebbik rossznak. Figyelmet érdemel, hogy az Európai Központi Banknak ilyen mértékű mérlegelési lehetősége nincs, feladata az árstabilitás biztosítása.

A válságkezelésben a monetáris politika terhermentesítése és negatív mellékhatásainak kiküszöbölése végett felértékelődött a fiskális politika, ami akár a keynesizmus reneszánszánaként is felfogható, de módosított formában. A fiskális stimulussnak ugyanis jól időzítettnek, átmenetinek és célzottak kell lennie. A fiskális ösztönzésnek az USA-ban megkezdett megvalósítása e követelményeknek nem tesz eleget. A fiskális politika válságkezelési célú bevetése vagy bevethetősége feltételezi a hosszú távú fiskális fegyelmet, azaz a GDP-arányos államadósság és államháztartási hiány alacsony szinten tartását (konjunkturális szempontból kedvező időszakokban enyhe államháztartási többlet elérését).

Az amerikai pénzügyi válság kezelésében jelentős szerepet játszottak és játszanak a fizetésimérleg-többlettel rendelkező (kőolajtermelő és iparcikkexportőr) országokban felhalmozódott deviza befektetésére szakosodott állami (szuverén) vagyonalapok. Ezek az alapok a likviditási problémákkal vagy csődhelyzettel szembesült pénzügyi közvetítőikben történő részesedésszerzéssel rövid távon hozzájárultak a pénzügyi válság terjedésének megakadályozásához, a csúcspont mérsékléséhez. Ezen alapok célrendszere – éppen az állami tulajdon miatt – nem kizárólag a gazdasági hatékonyság köré csoportosítható, működésük pedig szabályozatlan. Emiatt hosszabb távon fokozhatják a nemzetközi pénzügyi rendszer működésének bizonytalanságát. Ez működésük szabályozásának szükségességére hívja fel a figyelmet.

A másodlagos jelzálogpiaci válság pénzügyi és gazdasági hatásai nehezen számszerűsíthetők. Egyrészt a probléma nagyságrendje sem ismert; nem tudni biztosan, a pénzügyi eszközök mekkora állományát érinti a válság az USA-ban és a világ többi részén. Másrészt nehéz megbecsülni a pénzügyi válságnak az amerikai gazdaságra gyakorolt hatását. Harmadrészt a gazdasági prognózisok legingoványosabb területe, a recessziók előrejelzése ritkán, csak szerencsével sikerül. Mindezek alapján a nemzetközi szervezetek is csak növekedésslassulást prognosztizálnak az USA-ban, igen erős lefelé irányuló (negatív) kockázatokkal.

A globalizáció körülményei között az amerikai hitelválság hatásaitól a világ többi része sem képes függetlenítenie magát. A legerőteljesebb tovagyűrűző hatásokkal a pénz- és tőkepiacokon kell számolni, amelyek a részvénypiaci mozgásokban (növekvő volatilitás, árfolyamesés), a kockázati felárak növekedésében, a hitelfeltételek szigorodásában és az üzleti bizalom romlásában jutnak kifejezésre. A pénzügyi válság nyomán az országok többségének gazdasági növekedési üteme lassul. A válság a legcsekélyebb befolyást az ázsiai felzárkózó országok növekedésére gyakorolja. Európában a nagy államháztartási és fizetésimérleg-hiánnyal rendelkező és/vagy magas inflációjú országok sebezhetősége a legszámottevőbb. Magyarország veszélyeztetettsége közepesnek tekinthető. Egy esetleges pénzügyi válság közvetlenül nem, legfeljebb közvetve, valamilyen tágabb felzárkózó vagy kelet- és közép-európai tőke kivonási hullámmal, pénz- és tőkepiaci pánikkal összefüggésben érintheti. A következményeket enyhítheti az EU-tagság védernyője. Az Európai Unió, azon belül a Gazdasági és Monetáris Unió gazdasági növekedésének az amerikai hitelválság hatására történő lassulása a külső feltételek oldaláról nehezíti a gazdaságpolitikai kiigazítás nyomán lefékeződött magyar gazdaság gyorsabb növekedési pályára állítását.

JEGYZETEK

- ¹ Martin Wolf: In a world of overconfidence, fear makes a welcome return, *Financial Times*, 2007. augusztus 15., 9. oldal
- ² Robert J. Schiller: Meg lehet-e állítani a buborék felfúvódását? *Világ gazdaság*, 2007. szeptember 26., 20. oldal
- ³ Robert J. Schiller: Meg lehet-e állítani a buborék felfúvódását? *Világ gazdaság*, 2007. szeptember 26., 20. oldal
- ⁴ Ezeket ninja-hiteleknek is nevezték a „no income, no job or asset” (a hitelfelvevőnek nincs jövedelme, munkahelye és vagyontárgya) kezdőbetűi alapján.
- ⁵ Martin Feldstein: Housing, Housing Finance and Monetary Policy, September 1, 2007, <http://www.ft.com/cms/s/0/269a5668-6209-11dc-bdf6-0000779fd2ac,s01=1.html>
- ⁶ Joseph Stiglitz: Az amerikai ingatlanpiaci kártyavár összeomlása, *Világ gazdaság*, 2007. november 6., 24. oldal
- ⁷ Paul McCulley-t, a PIMCO-kötvényalap igazgatóját idézi: Robert J. Schiller: Meg lehet-e állítani a buborék felfúvódását? *Világ gazdaság*, 2007. szeptember 26., 20. oldal
- ⁸ Joseph Stiglitz: Alpesi káröröm a davosi Világ gazdasági Fórumon, *Világ gazdaság*, 2008. február 6., 20. oldal
- ⁹ Robert J. Schiller: Meg lehet-e állítani a buborék felfúvódását? *Világ gazdaság*, 2007. szeptember 26., 20. oldal
- ¹⁰ Martin Wolf: Why the financial turmoil is an elephant in a dark room, *Financial Times*, 2008. január 23., 9. oldal
- ¹¹ Ezzel kapcsolatban azokkal a véleményekkel értek egyet, amelyek szerint a globális egyensúlyhiányok forrásai között kölcsönhatás van. Így például az amerikai folyó fizetési mérleg hiányának a magánfogyasztás visszaesésére visszavezethető csökkenése csak akkor mérsékli a globális egyensúlyhiányt, ha ezzel párhuzamosan a szufficités országok is csökkentik folyó fizetési mérlegük többletét a belföldi kereslet élénkítésével.
- ¹² Asset-backed insecurity, *The Economist*, 2008. január 19., 63–64. oldal
- ¹³ Frederic S. Mishkin 2008. január 11-i beszéde: Monetary Policy Flexibility, Risk Management, and Financial Disruptions, <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/mishkin20080111a.htm>
- ¹⁴ George Magnus: More is needed to unblock the arteries of credit, *Financial Times*, 2008. január 24., 9. oldal
- ¹⁵ Wolfgang Münchau: America's recession will be hard to shift, *Financial Times*, 2008. január 21., 9. oldal
- ¹⁶ Martin Wolf: Bernanke's big gamble on reflation may work too well, *Financial Times*, 2008. január 30., 9. oldal
- ¹⁷ Lawrence Summers: Why America must have a fiscal stimulus, *Financial Times*, 2008. január 7., 9. oldal
- ¹⁸ George Soros: The worst market crisis in 60 years, *Financial Times*, 2008. január 23., 9. oldal
- ¹⁹ Same as it ever was. What do banking crises reveal about America's travails today? *The Economist*, 2008. január 12., 66. oldal
- ²⁰ IMF World Economic Outlook Update, 2008. január 29., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/update/01/index.htm>
- ²¹ Same as it ever was. What do banking crises reveal about America's travails today? *The Economist*, 2008. január 12., 66. oldal
- ²² Wolfgang Münchau: This is not merely a subprime crisis, *Financial Times*, 2008. január 14., 9. oldal
- ²³ Philippe d'Arvisenet: From the subprime segment to the real economy, *Conjoncture*, 2007. október, 10. szám, 14–15. oldal
- ²⁴ USA, Japán, Németország, Egyesült Királyság, Franciaország, Kanada, Olaszország
- ²⁵ Philippe d'Arvisenet: From the subprime segment to the real economy, *Conjoncture*, 2007. október, 10. szám, 14. oldal

- ²⁶ Tony Jackson: Different this time? Investors no longer seem to think so, Financial Times, 2008. február 11., 24. oldal
- ²⁷ IMF World Economic Outlook Update, 2008. január 29., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/update/01/index.htm>
- ²⁸ The euro area. Déjà vu, The Economist, 2008. január 5., 59–60. oldal
- ²⁹ Holger Schmieding: Europe will be able to bounce back from the shocks, Financial Times, 2008. január 23., 9. oldal
- ³⁰ An independent streak. Decoupling 1: Emerging Asia, The Economist, 2008. január 26., 70. oldal
- ³¹ A CDS az az éves kamatláb, amely mellett valaki vállalja, hogy kártalanítja a kötvény vásárlóját a kötvény kibocsátójának nemfizetése esetén annak névértéken való megvételével vagy az aktuális CDS alapján számított piaci ár és a névérték közötti különbség megfizetésével.
- ³² Hírbe hozták Közép-Európát, Világ gazdaság, 1. és 12. oldal; Stefan Wagstyl: Credit crunch spreads eastwards, Financial Times, 2008. január 29., 2. oldal

Benczes István – Ürögdi András

A politikai üzleti ciklusok új elmélete és empiriája

A fiskális politikai fegyelem hiánya, illetve megteremtésének mikéntje ma az Európai Unióban és különösképpen Magyarországon egy, a közgazdaságtani és politikai viták keresztüzében álló problémakör. A kormányzatok nem hatékony költségvetési politikai gyakorlata az EU tagországainak jelentős hányadában tapasztalható – s a gazdaságpolitika más területeivel ellentétben –, annak kezelése egyelőre nem mondható megnyugtatónak. Az elmúlt évtizedekben számos gazdaságpolitikai terület – mint például a monetáris politika – kikerült a kormányzat közvetlen irányítása alól. Habár egyre erőteljesebb igény mutatkozik a diszkrecionális fiskális politika alakításának szabályokhoz, illetve intézményes formákhoz való kötésére abból a célból, hogy a kormányzat tartózkodjon a folyamatos deficitfinanszírozástól és a túlzott mértékű eladósodástól, a konkrét megoldásokat illetően koránt sincs egyetértés. Igaz ez azzal együtt is, hogy napjainkra nem csupán a közgazdasági elmélet, hanem a gyakorlati tapasztalatok is igazolták, hogy a költségvetés stabilizálása elengedhetetlen feltétele a fenntartható gazdasági növekedésnek.¹

A választások előtti, valamint az azt követő időszakokban bizonyos aggregátumokban megfigyelhető ciklusszerű változások jelensége – azaz a politikai üzleti ciklusok – évtizedek óta foglalkoztatja a közgazdaság-tudomány művelőit. A fiskális fegyelem hiányának ez a fajta

megnyilvánulása számos nagyhatású tanulmány témáját adta: a klasszikusnak számító Nordhaus által 1975-ben publikált úgynevezett (tradicionális) opportunistá modelltől, Rogoffnak a kilencvenes években megjelent költségvetési ciklusok elméletén át egészen az elmúlt néhány év jelentősebb munkájáig (Drazen, Shi és Svensson stb.).

Habár a témában kutató közgazdászok jellemzően más és más magyarázó tényezőkre helyezik a hangsúlyt elemzéseikben, mégis mindannyian ugyanazt a kérdést feszegetik: létezik-e meggyőző bizonyíték arra, hogy a kilengések egyértelműen a politikacsinálók számlájára írhatók? Másként: helytálló-e azon feltevés, miszerint a hatalmon lévő politikai erők (a demokratikus választások során megalakított kormányzatok) közvetlenül a választások előtt bizonyos eszközökkel manipulálják országaik makrogazdasági helyzetét, s teszik mindezt azért, hogy növeljék újraválasztási esélyeiket? Tisztázást igényel továbbá az is, hogy a manipulációt konkrétan mely eszközökkel hajtják végre a politikusok: monetáris, avagy fiskális politikai eszközökkel?

Az empirikus kutatások arra is rámutattak, hogy vannak fiskális politikai tekintetben “jobban viselkedő”, illetve “rosszabbul teljesítő” országok. Felvethető ezért a kérdés: hogyan lehetséges az, hogy egyes országokban nincs ki-

mutatható politikai ciklus, míg másokban lát- szólag folyamatosan megfigyelhető a költség- vetési politika manipulálása? Vajon létezik-e olyan kritikus jellemzője az egyes országoknak, esetleg azok választóinak, ami alapján eldönt- hető: mely országok hajlamosabbak a politikai manipulációkra?

A politikai üzleti ciklusok elméletének immár 32 éves története során e kérdések többségére sikerült elméleti alapokon nyugvó s egyben em- pirikus vizsgálatokkal alátámasztható válaszok- at adni. Cikkünk egyik fő célja, hogy meggyő- zően bizonyítsa: bár a politikai üzleti ciklusok kutatása 1975-ben, Nordhaus tanulmányának publikálásával igencsak más irányba indult el, mint ahol jelenleg tart, mégis kimutatható egy- fajta kontinuitás e kutatási irányban.²

NORDHAUS TRADICIONÁLIS „OPPORTUNISTA” MODELLJE

A politikai üzleti ciklusok modelljének eredeti változata Nordhaus nevéhez fűződik, aki sze- rint a racionális, kormányzati pozícióban lévő politikus úgy igyekszik manipulálni monetáris politikai eszközökkel a választásokat megelő- zően a reálgazdasági teljesítményt, hogy növel- ni tudja újráválasztásának esélyeit. Választások után ugyanakkor a kormány kénytelen restriktív politikát alkalmazni, stabilizálva a gazdasá- got. A szavazatmaximalizáló törekvés ezért po- litika indukálta ciklust eredményez. Ahhoz azonban, hogy a hatalom birtokosa sikeresen manipulálhassa a gazdaság reálváltozóit, szá- mos leegyszerűsítő feltételezés rögzítésére van szükség.

A modell feltételrendszer³

FELTÉTEL 1. A modell alapja a rövid távú *Phillips-görbe*. Feltesszük, hogy rövid távon lé- tezik egyfajta *trade off*, azaz negatív átváltás az

infláció és a munkanélküliségi ráta között, to- vábbá, hogy maguk a választók is érzékenyek az infláció és a munkanélküliségi ráta változá- saira, sőt csak azokra. A gazdasági teljesítmény alakulása tehát leírható az úgynevezett várako- zásokkal korrigált Phillips-görbe segítségével, vagyis:

$$y_t = \hat{y} + \alpha(\pi_t - \pi_t^e) \quad 1.1$$

ahol

- y_t a GDP növekedési ütemét,
- \hat{y} a GDP természetes, azaz teljes foglalkoztatás melletti növekedési ütemét,
- π_t a t időbeli inflációt,
- π_t^e a t időbeli inflációs várakozást jelenti,
- α pedig pozitív (becsült) együttható.

Adott \hat{y} és π_t^e mellett tehát a gazdaságpoli- tikus növelheti y_{t-t} azáltal, hogy manipulálja π_{t-t} .

FELTÉTEL 2. A választók az inflációra vonat- kozó várakozásaikat adaptív, vagyis visszate- kintő módon formálják, vagyis a t időbeli inflá- ciós várakozásokat elsősorban a $(t-1)$ időbeli inflációs ráta határozza meg:

$$\pi_t^e = \pi_{(t-1)} + \lambda(\pi_{(t-1)}^e - \pi_{(t-1)}) \quad 1.2$$

ahol

$0 < \lambda < 1$, a zárójeles kifejezés pedig a múlt- ban elkövetett becslési hibát jelenti. Vagyis, ha λ elég kicsi, úgy az inflációs várakozások min- dig az előző időszakban megfigyelt inflációval azonosak. Az 1.1 és az 1.2 egyenletekből adó- dik:

$$y_t = \hat{y} + \lambda \sum_{i=0}^{\infty} [\pi_t - (1-\lambda) \sum_{i=0}^{\infty} \lambda^i \pi_{(t-1-i)}] \quad 1.3$$

Amennyiben tehát a gazdaságpolitikus jól választja meg a π_{t-t} , magasabb szintű növeke- dési ütemet képes elérni az inflációs ráta ma- nipulálásával, mint anélkül – ezt pedig a választók díjazzák.

FELTÉTEL 3. További feltétele a modellnek, hogy a hatalmon lévő gazdaságpolitikus és kihívója homogének, akiknek egyetlen célja saját újraválasztásuk valószínűségének, azaz a választók hasznosságának maximalizálása (maguk a választók szintén homogének tekintendők). Amennyiben a preferenciafüggvény ismert, úgy a gazdaságpolitikus aggregált szavazati függvénye:

$$\Sigma V_t = \Sigma_{i=0}^t \beta^i g(y_t, \pi_t) \quad 1.4$$

ahol

$0 < \beta < 1$ a gazdaságpolitikus diszkontfaktora.

Mint látható, az 1.4 egyenlet egyértelműen függvénye a gazdasági növekedés ütemét meghatározó korábbi, 1.3 összefüggésnek. Másként: a gazdaságpolitikus célja olyan π^* -ot találni, amely y_t -n keresztül az 1.4-es egyenletet, vagyis újraválasztásának esélyét is maximalizálja.

A modell a már említetteken felül számos további feltételezésre épül.

FELTÉTEL 4. A választók „rövidlátók”, azaz a jövő számukra sokkal kevésbé értékes, mint a jelen. A szavazók döntéseiket az urnánál a jelenlegi makrogazdasági változók alakulása alapján alakítják: a magas növekedést és az alacsony munkanélküliséget preferálják. A rövidlátás (vagy miópia) okán a választók rendkívül magas diszkontrátával bírnak.⁴

FELTÉTEL 5. A politikus által gyakorolt diszkrecionális lépések azonnali hatással vannak az aggregált kereslet alakulására; a makrogazdaság reálváltozói manipulálhatók.⁵

FELTÉTEL 6. A választások időzítése exogén, azt a modell adottnak tekinti.⁶

A modell kritikája

A modell számos olyan feltételezésen alapszik, amelyek közül több sem tűnik valószínűnek. Egyrészt a választók nem racionálisak inflációs

várakozásaik kialakításában, illetve a hatalmon lévő politikus „munkájának” megítélésében. Ha a politikus minden választást megelőző időszakban sikeresen manipulálja a GDP növekedési ütemét Nordhaus modelljében, úgy (annak káros következményei ellenére) minden választáskor hatalomban maradhat, holott racionális választók egynéhány választás után „tetten érnék” a manipuláló politikust.

Az a feltételezés sem életszerű, miszerint a politikus közvetlenül volna képes irányítani a monetáris politikát. Ma már a jegybanki függetlenség általános elvárás minden demokratikus kormányzattal szemben. Különösen leértékeli a modell valószínűségét az, hogy széles körben osztott meggyőződés szerint a jegybanki függetlenség az infláció hatékony kontrolljának egyik legfőbb kritériuma.⁷

Nordhaus (1975) azzal a nyilvánvaló meggyőződéssel tette közzé tanulmányát, hogy „gazdasági életünk minden szeletét befolyásolják a kormányzati politikák. Minden döntés választás a jelen és a jövő jóléte között” (169. oldal) De még nem ismerte, mert nem ismerhette a ma már talán a Nordhaus-modellnél is híresebb Lucas-kritikát, ami ugyan azt nem állítja, hogy a kormányzati politika ne szőné át a gazdaság minden szegmensét, de hatását tekintve meglehetősen szkeptikus. Míg Nordhaus ugyanis az ötvenes és hatvanas évek konvencionális makrogazdasági felfogásának megfelelően igazoltnak vélte a Phillips-görbe hipotézisét és adaptív várakozásokat tulajdonított a választóknak, Lucas (és vele a racionális várakozásokra épülő modern makroökonómia) élesen szembefordult e leegyszerűsítő feltevésekkel. A Phillips-görbe doktrínájának tagadása (vagy legalábbis részleges elutasítása) a tradicionális opportunistai politikai üzleti ciklusok kutatását ugyan jelentősen visszavetette, de nem akadályozta a szerzőket abban, hogy más modellspecifikációk mellett próbálják igazolni a gazdasági teljesítményben – akár országok között, akár időben – mutatkozó eltéréseket.

MONETÁRIS CIKLUSOKTÓL A FISKÁLIS CIKLUSOK FELÉ

Az empirikus vizsgálatok csak kevés sikerrel tudták alátámasztani a monetáris eszközökkel véghezvitt politikai üzleti ciklusok elméletét. Nordhaus 1975-ben publikált modelljét *McCallum* (1978), *Alt-Chrystal* (1983), *Hibbs* (1987), *Lewis-Beck* (1988) empirikus vizsgálatai nem tudták meggyőzően alátámasztani. A tradicionális modell racionális várakozásokkal kiegészített változatát⁸ tesztelve a *Faust-Irons* (1999) szerzőpáros az Egyesült Államokat, illetve *Alesina-Roubini* (1992), valamint *Alesina et al.* (1992 és 1997) az OECD-országokat vizsgálva jutottak kétes eredményekre a modell valóságszerűségét illetően.

Mint ahogy az addigi elemzések a monetáris ciklusok elméletét csak korlátozott mértékben tudták igazolni, a politikai üzleti ciklusok vizsgálatának iránya a nyolcvanas években a *fiskális politika által vezérelt ciklusok* felé terelődött. A független jegybankok felállásával nem volt életszerű a továbbiakban azt feltételezni, hogy a politikai hatalom birtokosai saját rövid távú céljaik elérésére használhatnák a monetáris politika eszközrendszerét. Az új vizsgálódási irány szerint ezért a politikusok immár nem a monetáris politika, hanem a továbbra is a közvetlen befolyásuk alatt álló fiskális politika eszközeivel igyekeznek oly módon manipulálni a gazdaságot, hogy növeljék újraválasztásuk esélyeit.

Az új politikai gazdaságtani kutatások talán legnépszerűbb területének egyik úttörője Rogoff volt, aki 1987-ben megjelent tanulmányával irányt szabott a költségvetési ciklusok elméletének kibontakozásához. A költségvetési ciklusok egy definíciója lehet a következő: rendszeresen visszatérő, a választások által előidézett időszakos fluktuáció a kormányzati fiskális politikában. Hatása különösen a költségvetési hiány és/vagy az államadósság nagyságában, illetve a bevételek és kiadások szerkezetében mutatható ki.

Tökéletesen informált választókat és racionális választói magatartást feltételezve bármely kormányzati manipuláció eredménytelen volna, a választókat nem lehetne ugyanis módszeresen becsapni. Ilyen körülmények között a választások generálta fiskális ciklus sem létezne. A politikailag motivált fiskális ciklusok elmélete azonban éppen a tökéletes informáltság feltételezését támadja azt állítva, hogy a választó immáron nem miópiától (mint Nordhaus esetében), hanem aszimmetrikus informáltságtól szenved. Más kontraszelektív modellekhez hasonlóan ugyanis ebben az esetben az egyik félnek, nevezetesen a kormányzó erőknél információ előnye van a szavazókkal szemben. Az információs aszimmetria tárgya a politikusok hozzáértése, avagy kompetenciája.

Rogoff és *Sibert* (1988) modelljében a szavazók és a politikusok egyaránt racionális, haszonmaximalizáló egyének. A választók arra a jelöltre adják voksaikat, aki kompetensebbnek mutatkozik. Kompetensek a modellben konkrétan az számít, aki adott mennyiségű adó, illetve kormányzati fogyasztás mellett több kormányzati beruházást képes megvalósítani. A kompetens jelölt győzelme esetén ezért az adók csökkentése és/vagy a kormányzati fogyasztás növelése kisebb határköltséggel valósulhat meg. Mivel azonban sem a hatalmon lévő gazdaságpolitikus, sem pedig kihívójának kompetenciaszintje nem ismert, a választók becsléseket végeznek az adók és a kormányzati fogyasztás alapján a hozzáértésre vonatkozóan. Az így kialakított becslések alapján szavaznak.

Mivel a választó nem képes különbséget tenni kompetencia és választási manipuláció között, ezért a hiány növekedéséből a szavazópolgár kompetens kormányra fog következtetni. A kompetens politikusnak pedig elemi érdeke, hogy hiányt halmozzon fel, mert csak így jelezheti magas szintű hozzáértését. A választásokat megelőzően a költségvetési politika által gerjesztett ciklus ezért nem más, mint egy társadalmi szinten hatékony információterjesztési

mechanizmus annak kifejezésére, ki a kompetens vezető (Rogoff, 1990, 22. oldal).

Összegezve tehát: a modellben az egyensúlyt magának a fiskális ciklusnak a léte teremti meg, mivel a ciklus arról győzi meg a választót, hogy a gazdaságpolitikus kompetens (ami természetesen megfelel a gazdaságpolitikus szándékának is). Ennek oka, hogy a modellben a kompetencia és a manipulációra való hajlam között pozitív kapcsolat van: a kevésbé kompetens jelölt számára nem optimális választás ciklust generálni, míg a kompetens jelölt számára ez az optimális módja saját kompetenciaszintjének jelzésére.⁹

Rogoff kontraszelektív modelljének megközelítését a legtöbb kritika amiatt érte, hogy a kompetencia valós szintje nem tesztelhető [lásd különösen Shi és Svensson (2002a) kritikáját]. A politikai üzleti (vagy fiskális) ciklusok legújabb, harmadik generációja ezért felteszi: nemcsak a választó nem ismeri a gazdaságpolitikusok kompetenciaszintjét, de *maguk a politikusok sem*. Ez gyakorlatilag azzal jár, hogy a politikus maga sem ismeri, milyen hatékonyan tud majd problémákat kezelni, milyen eredményességgel lesz képes a bevételeket elkölteni, illetve közjavakat előállítani. A racionális választók természetesen a több közjószágot (azonos áron) most is előnyben részesítik a kevesebbel szemben, másként: a termelékenyebb, azaz a kompetensebb politikust választanák. A kompetencia szintjére azonban ez esetben is csak a jelenlegi teljesítményből tudnak következtetni.

A költségvetési ciklusok harmadik generációs modelljeiben megfogalmazott alapvető dilemma azonban itt is ugyanaz: a választók nem képesek a közjavak termelése során szétválasztani, hogy az a következő két hatás közül melyiknek tudható be:

- a politikus képességének, vagy inkább
- a költségvetési hiánynak (túlköltekezésnek).

A hatalomban lévő politikus ezzel természetesen maga is tisztában van, ezért szándékosan

a deficitfinanszírozás mellett dönt azért, hogy kompetensebbnek tüntesse föl magát választói előtt – még akkor is, ha ő maga sem tudja, hogy milyen képességekkel rendelkezik. Az *erkölcsi kockázatra* épülő politikai fiskális ciklusok modellje tehát feltételezi: a politikus képes úgy alkalmazni a költségvetési politikát, hogy annak hatása a választásokig rejtve maradjon a szavazók előtt.

A fiskális túlköltekezés és következményei természetesen nem maradhatnak örökké rejtve, sőt a választások után nyilvánosságra is kerülnek. Ráadásul ismétlések során előbb-utóbb a választó is tisztában lesz azzal, hogy az erkölcsi kockázat intézményesült, és hogy a racionális politikus manipulációval próbálkozik újraválasztásának előmozdítása érdekében. Csakhogy: mivel sem a választó, sem pedig a politikus nem ismeri a jelölt kompetenciaszintjét *ex ante*, ezért a harmadik generációs modellekben a politikus arra *kényszerül*, hogy manipulálja a fiskális teljesítményt. Egyensúlyban ezért a politikus rendre túlkölt választások előtt. A költségvetési ciklus minden választás alkalmával előáll egyensúlyban, függetlenül a hatalomban lévő politikus kompetenciátípusától¹⁰ (vö. Persson–Tabellini, 2003).

A racionális opportunisták modellek jelentősége egyebek mellett abban áll, hogy – csakúgy, mint Nordhaus modellje – elméleti keretet adtak egy már létező hipotézisnek, vagyis annak, hogy a politikai hatalom birtokosa fiskális eszközökkel igyekszik manipulálni a gazdaságot újraválasztási esélyeinek növelése céljából. Felvetődik azonban a gyanú: ha modelljeinkben a gazdaságpolitikusokat homogénnek feltételezzük, úgy minden országban meg kellene tudnunk figyelni ciklikusságot a fiskális változókban, hiszen a hatalmon lévőknek mindenhol érdekük hivatalban maradni. Ez azonban nem felel meg a valóságnak, bár számos országban figyelhető meg a költségvetési ciklus, annak létét nem lehet minden országban egyértelműen kimutatni. Adódik a kérdés, vajon mi az a kritéri-

um, amely alapján egyes országokban létrejön fiskális ciklus, más országokban viszont nem?

A KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUSOK EMPIRIKUS IRODALMA

A nyolcvanas és főleg a kilencvenes években – elsősorban Rogoff modelljét követően – egy sor empirikus tanulmány született azzal a céllal, hogy kiderítsék: miért vannak fiskális ciklusokra „hajlamosabb” országok? E munkák rendre más és más eredményre jutottak. A ciklust leginkább a fejlődő országokban tudták kimutatni. Az egyik legkorábbi tanulmányban Ames (1987) 1947 és 1982 közötti időszakra 17 dél-amerikai ország adatain végzett panelelemzésben mutatta ki, hogy él a fiskális ciklus. A kormányzati kiadások jelentős mértékben ugrottak meg választások előtt (mintegy 6,3 százalékkal), míg választások után átlagosan 7,6 százalékos visszaesés volt tapasztalható. Schuknecht (1998) 24 fejlődő országra végzett empirikus kutatásában (1973 és 1992 közötti adatokat használva) azt találta, hogy a választásokra időzített fiskális expanzió jellemzően a kiadási oldalt érinti, és csak kevéssé van hatással az adók változására. Mint rámutatott, a közberuházások felfutása különösen jellemző a választások közeledtével. Hasonló eredményre jutott Block (2002) is, aki tanulmányában 44 fekete-afrikai országban mutatta ki a monetáris és a fiskális politikai ciklust.

A többi között ezek az eredmények alapozták meg azt a népszerű vélekedést, miszerint a fiskális ciklus a fejlődő országok sajátossága. Ezt látszott alátámasztani az is, hogy a fejlett országok körében végzett kutatások rendre a ciklusok hiányát mutatták. A Golden–Poterba szerzőpáros az elsők között vizsgálta a ciklus jelenlétét az Egyesült Államokban a költségvetési egyensúly, az adók, a kormányzati kiadások és a transzferek tekintetében. Következtetésük az volt, hogy az USA elnökeinek képessége a

fiskális aggregátumok manipulálására igen csekély.¹¹ Az egyik legismertebb tanulmányban Alesina, Cohen és Roubini (1992) 13 OECD-ország 1960 és 1990 közötti adatait vizsgálva jutott a ciklusok kimutatásában robusztusnak nem nevezhető eredményekre. Hasonló módon nem meggyőző eredményeket kaptak ugyanezen tanulmányban az Egyesült Államok 1961 és 1985 közötti adatait vizsgálva. Alesina et al. (1997) később megismételték vizsgálatukat az OECD-országok körében, de újfént csak megerősíteni tudták korábbi eredményeiket: a fejlett országokban nem igazolható az opportunistá fiskális ciklus. Andrikopoulos et al. (2004), illetve de Haan és Sturm (1994) pedig kifejezetten az EU 14 országára végzett munkájukban sem opportunistá, sem partizán politikai üzleti ciklust nem találtak. Előbbi tanulmány az 1970 és 1998 közötti időszakra, míg utóbbi a nyolcvanas évekre koncentrált.

A kilencvenes években mutatkozó viszonylagos konszenzus, miszerint a költségvetési ciklus jobbára a fejlődő országok sajátja, a 2000-es évekre megbomlani látszott. Az egyik legtöbbet hivatkozott tanulmányban Shi és Svensson (2002b) 91 fejlett és fejlődő országot vizsgálva (1975 és 1995 közötti adatokkal) azt a kérdést tették fel, vajon tényleg létezik-e szignifikáns különbség a fejlett és a fejlődő országok között a ciklus előfordulásának valószínűségét illetően. Úgy találták, hogy a költségvetési egyenleg mind a fejlett, mind a fejlődő országok esetében romlik a választások előtti időszakokban, s egyben szignifikánsan kimutatható a bevételek csökkenése, illetve a kormányzati kiadások növekedése is: a költségvetési hiány a választási évben átlagosan 23 százalékkal magasabb, mint egyébként. Hangsúlyozzák azonban, hogy bár a ciklus univerzális jelenség, a fejlett országokban jellemzően kisebb a fiskális ciklus amplitúdója. Egy másik szerzőpáros, Persson és Tabellini (2002) csak demokratikus berendezkedésű államokra szűkítette le kutatásait (60 országot emelve be a mintába,

1960 és 1998 közötti adatokat felhasználva), és nagyon erős fluktuációt sikerült kimutatniuk a bevételi oldalon.

Az új és meglepő eredményeket – miszerint a költségvetési politikában ciklus mutatható ki mind a fejlődő, mind a fejlett országokban – alapvetően kétféle irányból magyarázták vagy éppen támadták különféle szerzők. Az egyikben a demokrácia kora, míg a másikban a demokrácia (illetve a politikai-intézményi rendszer) minősége játssza a magyarázó tényező szerepét. Közös azonban a két megközelítésben, hogy ugyanazt a kérdést feszegetik: milyen körülmények között találják a politikusok kívánatosnak és főként megvalósíthatónak a fiskális politika manipulációját?

Kívánatosnak nyilván abban az esetben tartják a manipulációt a politikusok, ha az hozzásegíti őket a hatalom megtartásához. A megvalósíthatóság kérdése azonban ennél sokkal árnyaltabb magyarázatot igényel. A második és harmadik generációs racionális és opportunistáknak modellek ugyanis megmutatták, hogy a manipuláció képessége (azaz maga a kivitelezhetőség) elsősorban az információs aszimmetria mélységétől függ. A tisztázásra váró kérdés ezért az, hogy *mi határozza meg az információs aszimmetriában* (és ekképpen a manipulációs képességben) megfigyelhető *nagymértékű szóródást az egyes államok között, illetve időben?*

Drazen és az új demokráciák hipotézise

Előbbi kérdésekre igyekszik kielégítő választ adni mások mellett *Allen Drazen* (2000a; 2000b) is. Hipotézise viszonylag egyszerű: fiskális ciklusokat az úgynevezett új demokráciákban találunk, míg az érett demokratikus berendezkedéssel rendelkező országokra nem jellemző a fiskális politika választások előtti szisztematikus manipulációja. Előrebocsátott feltevése szerint az új demokráciákban a válasz-

tók nem ismerik (még) magának a választási rendszernek a működését, továbbá nem értik a politikusok motivációit és nem látnak át a gazdaságpolitikai manipulációkon. Következésképpen egy új demokráciában a hatalom birtokosa joggal gondolhatja, hogy növelheti újrávalásztásának esélyeit, ha *képes* a fiskális teljesítmény átmeneti befolyásolására.

Drazen és *Brender* 2003-as, közös tanulmányának mintája 68 demokratikus ország adatait tartalmazza 1990 és 2001 közötti időszakra. Azt kívánták bizonyítani a szerzők, hogy a fiskális ciklus kialakulása annak (és csak annak) a ténynek tulajdonítható, hogy egy demokrácia viszonylag új keletű.¹² A vizsgálat menete többfázisú volt. Először csak OECD-országokat válogattak a mintába. Görögország, Spanyolország, Portugália és Törökország „érdemelték ki” az új demokráciák megnevezést. Előbb sikerült kimutatniuk a ciklust a teljes mintában a költségvetési egyensúly, a költségvetési kiadások és a költségvetési bevételek körében, majd az új demokráciák mintából történő eltávolításával a ciklus is eltűnt. A második szakaszban valamennyi (68) ország bekerült a mintába, ahol újól erősen ciklikusságot mutatnak ki a szerzők. Az új demokráciák kiemelése viszont most is a ciklus megszűntét eredményezte. A továbbiakban azt vizsgálták, hogy kontrollálva a demokrácia korára a fiskális változókban beálló változásokat, szignifikáns maradhat-e a demokrácia minőségére vonatkozó változók köre.¹³ Úgy találták, hogy a kontrollálás után a demokrácia minőségét, erejét megragadó ismérvek már nem szignifikánsak. Pontosabban fogalmazva, látszólag az okoz ciklust a „gyenge” demokráciák körében, hogy ebbe a csoportba tartozik az „új demokráciák” jelentős hányada, az „erős” demokráciák közt pedig (ugyanezen okokból) nem találunk „új demokráciát”.

Drazen munkáinak legfontosabb hozadéka az, hogy megközelítése nyomán a választói racionalitás elméleti feltételezése és az empirikus

adatok közötti ellentmondás (vagyis, hogy racionális választók miért támogatnának egy ciklust generáló politikust?) is megszűnni látszik: új demokráciákban a választók nem azért „támogatják” a ciklust generáló gazdaságpolitikát, mert nem racionálisak, hanem azért, mert nem áll rendelkezésükre elegendő mennyiségű és minőségű információ ahhoz, hogy felismerjék a manipulációt. A választók ugyanis még nem elég tapasztaltak, nem éltek meg elég választást ahhoz, hogy megértsék a választási manipulációk természetét. Amint eltelik egy bizonyos idő, s a választók „kitanulják” a demokratikus választások játékszabályait (azaz felismerik a fiskális manipulációt), képesek lesznek büntetni a csaló politikust, s így a mindenkori kormánynak nem lesz többé *érdeke* ciklust generálni. Drazen modelljében tehát kitüntetett jelentősége van a „cselekedve tanulás” (*learning by doing*) folyamatának, ahol a választók saját bőrükön tapasztalják meg, hogy demokráciában a mindenkori hatalom birtokosai a lehetőségek széles tárházát vetik be újválasztásuk előmozdítása érdekében. Mérései szerint átlagosan négy politikai ciklus az a megfelelő mennyiségű idő, amely alatt egy átlagos választó „beletanul” a választások gazdaságpolitikájába és megéri, hogy a hatalomban lévők fiskális manipulációja nem jár együtt tényleges jólétnövekedéssel.

Kontextusfüggőség és politikai költségvetési ciklusok

De valóban csak idő kérdése volna a fiskális ciklusoktól és ekképpen a tudatos politikai manipulációtól való megszabadulás? A politikai üzleti ciklusok kutatásának legújabb eredményei arra engednek következtetni, hogy az idő mellett a megfelelő politikai-intézményi környezet is kitüntetett szerepet kaphat a Drazen-féle *learning-by-doing* erősítésében. A demokrácia kora helyett ugyanis mind több szerző he-

lyezi elemzése középpontjába a demokrácia *minőségét*. Az intézmények fontosságát egyébként maga Drazen sem vonja kétségbe. Véleménye szerint egy új demokráciában még nem alakultak ki azok az intézmények (mint például a kormányzattól független kutatóintézetek vagy a kormányzati döntéseket átláthatóvá tevő és azokat értékelő független média), amelyek a szükséges információkkal látnák el a szavazópolgárokat. Míg azonban nála az idő mindent megold, a politikai-intézményi háttér relevanciáját hangsúlyozó szerzők szerint az, hogy milyen gyakran tér vissza és milyen mélységű a választások idején tapasztalható fiskális manipuláció, elsősorban attól függ, hogy milyen kontextusba ágyazottan gyakorolja adott politikus a gazdaságpolitika alakítását.

Áttekintésében *Robert Franzese* (2002) rámutat: a politikai indíttatású fiskális ciklusok akkor kapják a legnagyobb empirikus támogatást, amikor a kutatók felismerik a ciklusok kontextusfüggését. Más helyütt Franzese arra a megállapításra jut, hogy a fiskális ciklusok nagyságát, gyakoriságát és tartalmát

- a nemzetközi és hazai,
- a politikai és gazdasági, valamint
- az intézményi, szerkezeti és stratégiai kontextusban megfigyelhető különbségek magyarázzák.¹⁴

Az intézményi-politikai feltételrendszer sokszínűsége tehát az, ami érdemben alakítja a döntéshozók lehetőségeit és cselekedeteit. Közismert példa a kis és nyitott gazdaságok esete, ahol a politikusok jóval szűkebb mozgástérrel rendelkeznek gazdaságpolitikájuk alakításakor, mint zárt gazdaságokban regnáló társaik, és így rendre kisebb a manipulációs célokkal előidézett ciklusok valószínűsége is [lásd különösen Adsera, Boix és Payne (2003), Clark és Hallerberg (2000), illetve Clark (2003) munkáit].

Shi és Svensson (2002b) már idézett empirikus munkájukban például azt találták, hogy nagyobb a ciklus kialakulásának valószínűsége

ott, ahol kisebb a hatalmon levők számon kérhetősége, ugyanis ez esetben a politikások a választási győzelem után jelentős járadékra tehetnek szert. A ciklus tehát ott lesz jellemző, ahol gyenge intézményi korlátai vannak a hatalomban lévők járadékvadászatának – lévén, hogy megfelelő intézmények nem korlátozzák azt. A szerzők érvelésükben ezért kiemelt szerepet tulajdonítottak a demokratikus intézményrendszer szilárdságának. Kutatásaik szerint *gyenge demokráciákban* nagyobb a fiskális manipuláció valószínűsége, míg erős, szilárd demokráciákban kisebb. Egy demokrácia gyengeségét a szerzők egyebek mellett az információhoz való hozzáférés szabadságának fokához köthették.

Gonzales (1999) 43 ország 1950 és 1997 közötti adatait vizsgálva szintén arra a következtetésre jutott, hogy a fiskális ciklus létezése elsősorban a demokratikus intézményrendszer erejének a függvénye, pontosabban annak, hogy mennyire képes a politikus visszaélni hatalmával. Meglehető módon azonban ott találta leginkább jellemzőnek a politikai üzleti ciklusokat, ahol a demokrácia erőssége közepes mértékű volt.

Afrika, Latin-Amerika és a FÁK-országok kapcsán *Block* (2002) megjegyzi, hogy ezek azok a régiók, ahol a politikai és gazdasági intézmények rendkívül gyengék. Ezért nagy valószínűséggel kell számítani a politikai üzleti ciklusok megjelenésére. Hasonlóképpen érvel *Schuknecht* (1998) is. *Hallerberg* (2002) pedig úgy véli, hogy ahol relatíve kevés a vétójátékos, azaz alacsony intenzitású a politikai verseny (így különösen a fejlődő országokban), ott a politikások jellemzően a monetáris expanzióval próbálkoznak. Ott pedig, ahol sok a vétójátékos (mint a fejlett országokban), a fiskális ciklusok lesznek a meghatározók.

Az új politikai gazdaságtan úttörői, *Persson* és *Tabellini* (2003) ugyanakkor nem a demokráciák erősségét, illetve az intézményrendszer szilárdságát vizsgálták, hanem – korábbi mun-

káiknak megfelelően – a politikai és választási rezsimek különbözőségének tulajdonították a fiskális ciklusok jelenlétében és intenzitásában tapasztalható eltéréseket. Tanulmányukban amellet érveltek: minél inkább jellemző egy országra az elnöki típusú berendezkedés, annál nagyobb valószínűséggel kell számolni a fiskális ciklusok megjelenésével.¹⁵

A fiskális ciklusok kontextusfüggésének egy új irányát találjuk *James Alt* és munkatársai munkáiban. *Alt* és *Lassen* (2006) 19 OECD-, vagyis fejlett országot válogattak mintájukba, és nem tudták elvetni azt a hipotézist, miszerint létezik a politikai fiskális ciklus. A szerzők a manipuláció megjelenését egyértelműen a fiskális *transzparencia* hiányára vezették vissza: „a költségvetési egyenlegben ciklus azokban az országokban mutatható ki, ahol az intézmények kevésbé transzparenssek; ott pedig, ahol nem találtunk választások által motivált mozgásokat, a transzparencia is magas fokú volt” (531. oldal). *Alt*, *Lassen* és *Rose* (2006) az USA államainak panelvizsgálatát végezte el és jutott hasonló következtetésre: a politikai üzleti ciklus intenzitása csökken, ha a transzparencia erősödik.

És mitől válhat a fiskális transzparencia döntő fontosságúvá a politikai üzleti ciklusok elméletében? A transzparencia kérdése akkor válik relevánssá, ha nincs tökéletes informáltság. A transzparencia lényege ugyanis a fegyelem és számon kérhetőség erősítése, ily módon a gazdaságpolitikai hitelesség fokozása, a bizonytalanság felszámolása. A transzparencia megteremtése által a választók, a média és a pénzügyi piacok felmérhetik a kormányzat gazdaságpolitikai döntéseinek következményeit, amivel nyilvánvaló kapcsolat létesül a gazdaságpolitikai eredmény és a döntéshozó személye, illetve cselekedetei között. Az átláthatóság erősítése – azáltal, hogy az aszimmetrikus informáltságot mérsékli – egyszer s mind csökkenti a járadékvadászat lehetőségét is, és így kevésbé teszi vonzóvá a döntéshozók számára a fiskális manipulációt.

A transzparencia felértékelődése mindazonáltal nem egyszerűen annak a felismerésnek köszönhető, hogy a nem átlátható viszonyok erősítik az aszimmetrikus informáltságot, hanem sokkal inkább annak a mind szélesebb körben osztott meggyőződésnek, miszerint az intézmények maguk – így egyebek mellett a költségvetés tervezési, elfogadási és kivitelezési folyamata – döntő szerepet játszanak a gazdaságpolitikai döntések formálásában, sőt a fiskális teljesítmény alakulásában is [lásd különösen Alesina és Perotti (1996), Hagen (1992) vagy Kopits és Craig (1998) írásait].¹⁶

Ebben a felfogásban az intézmények mint adottságok formálják a gazdaságpolitikai döntéshozatalt. Nem meglepő ezért az sem, hogy szerzők az intézményi reformtól – például a költségvetési folyamat transzparenciájának erősítésétől – várják az információs aszimmetria mérséklődését, a fiskális fegyelem helyreállítását. A játékszabályok megváltoztatása tehát olyan új intézményi környezetet teremt(het), amelyben a közösség jóléte növekszik. Hagen (1992, 54–55. oldal) mindezt a következőképpen fogalmazta meg: „eredményeink azt sugallják, hogy a költségvetési folyamat intézményi reformja a fiskális fegyelem megteremtésének egy lehetséges és biztató útja. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy minden reform szükségszerűen hatással van a döntéshozókra[...], de [...] a megfelelően végrehajtott intézményi reform nagyban segítheti a végrehajtó hatalmat és a törvényhozást abban, hogy konszenzus jönjön létre az erőteljesebb fiskális fegyelem megvalósításának fontosságáról.”¹⁷

Ha elfogadjuk, hogy a költségvetés készítésének, elfogadásának és végrehajtásának átláthatóbbá tétele jólétnövelő hatású, akkor joggal merül fel a kérdés: miért nem ez jellemző alapszabályként mindenütt? A választ mások mellett Alesina és Perotti (1996) fogalmazták meg, azt állítva, hogy a politika alakítóinak ez egyszerűen nem áll érdekében, mivel az információs aszimmetria stratégiai előnyt biztosít a

hatalomban lévők számára a választókkal szemben.

Reformokra mindazonáltal időnként mégiscsak sor kerül. Az átláthatóság erősítése magától értetődően nem áll annak a politikusnak az érdekében, aki maga felelős egy negatív sokk előidézéséért (magas hiány vagy államadósság formájában például). A fegyelmezetlen politikus ilyen esetben nem érdekelt abban, hogy cselekedete, illetve annak lehetséges negatív következményei napvilágra kerüljenek. A „csaló” politikus ezért igyekszik elérni, hogy a választó ne találjon összefüggést a jelenleg kormányzó erők cselekedetei és a láthatóan alacsony hatékonyságú gazdaságpolitika között. Ha ellenben a hatalomba frissen választanak be egy kormányt, akkor az új erőknek érdekük lehet a transzparencia akár intézményesített, törvényi úton is biztosított erősítése, mert a felelősséget ezáltal elődeik nyakába varrhatják, megteremtve annak a lehetőségét, hogy tiszta lappal indítsák az új kormányzati ciklust.

ZÁRSZÓ

A politikai üzleti ciklusok elmélete és empirikus igazolásának igénye napjainkban is lázban tartja a kutatókat és a politikai döntéshozókat. A Nordhaus-féle tradicionális opportunistá modellt – amely számos leegyszerűsítő feltételezéssel operált – ma már inkább csak viszonyítási pont, semmint hivatkozási alap, ám a második és harmadik generációs racionális opportunistá modellek továbbra is ébren tartják a gyanút, miszerint a költségvetési politika a választások közeledtével rendre manipulációk áldozatává válik. A miként és a hogyan azonban eredendően empirikus kérdések.

Ami összeköti a politikai üzleti (vagy fiskális) ciklusok okait feltárni igyekvőket, az az általuk megfogalmazott kérdés, azaz: milyen körülmények között találják a politikusok nem csak kívánatosnak, de egyben kivitelezhetőnek

is a fiskális politika manipulációját? Áttekintő írásunkban amellelt érveltünk, hogy a manipuláció képessége (voltaképpen maga a kivitelezhetőség) az információs aszimmetria mélységétől függ. A módosított feladvány ezért úgy hangzik: mi határozza meg az információs aszimmetriában (és ekképpen a manipulációs képességben) megfigyelhető különbségeket az egyes államok között, illetve időben?

Közép- és Kelet-Európa átalakuló államai számára jó hír lehet, hogy Allan Drazen nyomán egyebek mellett azt találtuk: a ciklusok az érési folyamat részei – minél inkább beletanulnak a választók a politikacsínálás természetébe, annál kevésbé várható a költségvetési politika választások idejére időzített manipulációja. Némi kétséget okozhat azonban az a megfigyelés, miszerint az eurózóna tagjainak 1997-ben történt kijelölése, illetve a GMU 1999-es beindulása után újra megjelent a fiskális ciklus az EU korábbi tagországaiban. Ezek az országok gazdaságilag fejlettek és kivétel nélkül

„öreg” demokráciáknak tekinthetők. *Buti és van den Noord* (2003) – 1999 és 2002 közötti fiskális mutatószámokat vizsgálva – arra jutottak, hogy miközben a kilencvenes években a szigorú makro-gazdaságpolitika vitele nagyon is fontosnak bizonyult Európában, hiszen a tagállamok csatlakozni kívántak a GMU-hoz,¹⁸ a tagság elnyerésével megszűnt ez az ösztönzés és a politikusok újra a fiskális politikai változók manipulációjába kezdtek. Mink és de Haan (2006) 1999 és 2004 közötti adatokat használva mutatták ki az expanzív fiskális politika használatát választások idején. Számokat az 1. táblázat kínál.

Tanulmányunk következtetése ezért az, hogy a demokráciák kora mellett azok minősége (különösen a költségvetési alkufolyamat áttekinthetősége) is fontos szerepet játszik a politikailag indukált fiskális ciklusok letörésében. Meggyőződésünk, hogy e megközelítések nem kizárják, hanem sokkal inkább kiegészítik egymást.

1. táblázat

A KÖLTSÉGVETÉS EGYENLEGE AZ EMU TAGORSZÁGAIBAN 1999 ÉS 2004 KÖZÖTT

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Választási évben	Nem választási évben	Összes évben
Ausztria	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3	-1,3	-0,9	-1,0
Belgium	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1	0,0	0,3	0,2
Finnország	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1	2,4	4,7	3,9
Franciaország	-1,8	1,4	1,5	-3,2	-4,2	-3,7	-3,2	-2,5	-2,6
Görögország	-3,4	-4,1	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1	-5,1	-4,1	-4,4
Hollandia	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5	-2,6	0,1	-0,8
Írország	2,6	4,4	0,9	-0,4	0,2	1,3	-0,4	1,9	1,5
Luxemburg	3,4	6,2	6,2	2,3	0,5	-1,1	1,2	3,8	2,9
Németország	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7	-3,7	-2,1	-2,4
Olaszország	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0	-3,1	-2,2	-2,3
Portugália	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9	-2,8	-3,3	-3,1
Spanyolország	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3	-0,6	-0,4	-0,5

Megjegyzés: a választási évek hiányadatai vastagítva; az utolsó három oszlop átlagokat mutat.

Forrás: Mink és de Haan (2006)

JEGYZETEK

- ¹ E felfogásról bővebben lásd Erdős (2000)
- ² A dolgozat témája a fiskális politika bizonyos szuboptimális viselkedésének és az arra adható válaszoknak a bemutatása, ezért kizárólag a politikai üzleti ciklusok úgynevezett opportunisták megközelítésével foglalkozunk, az elmélet „partizán” modelljének értékelésére ehelyütt nem vállalkozunk. Hasonlóképp nem célunk a nem demokratikus országok gazdaságpolitikájának vizsgálata, lévén ezekben az országokban a fiskális politika nem tartozik közvetlen számadással a választók felé (amennyiben egy demokráciában a választásokat a „számonekérés lehetőségének” tekintjük). A partizánmodellek összefoglalása található mások mellett Alesina, (1987), Alesina et al. (1997), Alt és Chrystal (1983), Hibbs (1987), Mosley (1984), Tufte (1978), illetve magyarul Mellár (1997) munkáiban.
- ³ A tárgyalásban Gautier (2001) és Alesina et al. (1997) egyszerűsítéseit követjük.
- ⁴ Ez a feltevés azt is jelenti, hogy a választók az inflációs ráta manipulálásán keresztül újra és újra megtéveszthetők, mivel nem képesek tanulni saját hibáikból. Következésképpen a választások előtt expanzív, majd azt követően restriktív gazdaságpolitikai akciókat meghonosító politika büntetlenül manipulálhatja a gazdaságot.
- ⁵ Nordhaus modelljében a manipuláció kifejezetten a jegybanki politikára vonatkozik, a költségvetési politika nem kap szerepet a tradicionális opportunisták modellben.
- ⁶ Nordhaus ezt 1975-ben publikált írásában nem kötötte ki, mivel az USA-ban a választások időzítésének rögzítése egyértelmű volt. Később azonban Alesina és Roubini (1992) rámutattak, hogy a tradicionális opportunisták modell implicit feltevései között erre is szükség van. Hogy miért, arra mások mellett Ito és Park (1988, 234. oldal) is választ szolgáltattak „opportunisták kormányhipotézisükkel”, amelynek lényege, hogy a kormány nem magát a gazdasági változókat manipulálja, mint például Nordhaus modelljében, hanem a privát szektor pozitív kínálati sokkjára vár azzal a céllal, hogy a gazdasági teljesítmény fellendülésekor írja ki a – számára győzelemmel kecsegtető – választásokat.
- ⁷ „Fiskális dominancia” esetén ugyanis a jegybank szuboptimális lépésekre kényszerül a kormányzat részéről történő inflációs nyomásnak betudhatóan. Bővebben lásd például: Kifmer, Wagner (1998)
- ⁸ Persson–Tabellini (1990) a klasszikus Nordhaus-modellt igyekezett átszabni az új igényeknek megfelelően, kikötve például, hogy a választók inflációs várakozásai racionálisak, vagyis annak kialakítása az adott pillanatban rendelkezésre álló összes információ felhasználásával történik, s nem csupán az 1.2 egyenletre korlátozódik. Konkrétan, $\pi_t^e = E(\pi_t | I_{t-1})$, ahol I_{t-1} a $(t-1)$ időszakban rendelkezésre álló összes információt jelöli. Továbbá a választók nem visszahátrétegzők, vagyis mindig a várható hasznosságuk alapján döntenek, így a gazdaságpolitikusok kénytelen döntéseinek jövőbeni következményeit is mérlegelni. Persson–Tabellini (1990) modelljének hiányossága azonban, hogy továbbra is felteszi: a kormányzati pozícióban lévő gazdaságpolitikus képes a monetáris politika közvetlen irányítására – követve az eredeti Nordhaus-modell egyik alapfeltevését.
- ⁹ A modellben a kompetencia két szintjét különböztetik meg: magas és alacsony. Választások előtt a magas kompetenciájú jelölt jelezni kívánja képességeinek (magas) szintjét a választók felé (és ezáltal egyszerűsítve növelni saját újraválasztási esélyeit) azáltal, hogy expanzív fiskális politikába bocsátkozik, ami kevésbé költséges az ő számára, mintha azt egy alacsony kompetenciájú politikus tenné. Ha tehát a választások előtt nő a deficit (ez maga a jelzés), akkor ezt a választók úgy értelmezik, hogy jelenleg kompetens politikus van hatalomban, akit érdemes ezért újraválasztani. Ha ugyanakkor alacsony kompetenciaszintű erők ülnek a kormányban, akkor ők a választások előtt nem küldenek jelzést, vagyis nem növelik a hiányt.
- ¹⁰ Emlékezzünk, a második generációs Rogoff–Sibert-modellben csak akkor lódult meg a deficit választások idején, ha a hatalomban kompetens jelölt volt. Az alacsony kompetenciaszinttel rendelkező politikus ugyanis nem nyúlt a fiskális manipuláció eszközhöz.
- ¹¹ A szerzők csak a transzferek esetében tudtak ciklikusságot kimutatni, a többi változóban nem. Lásd Golden és Poterba (1980)
- ¹² Fontos hangsúlyozni, hogy a szerzők mindvégig feltételezték a választói racionalitást új demokráciákban is.
- ¹³ A demokrácia minőségét megragadni próbáló ismervek robusztusságáról lásd később.

¹⁴ Franzese és Jusko (2005)

¹⁵ Érdemes megemlíteni, hogy az úgynevezett új demokráciák többségében – különösen a FÁK-országokban és Latin-Amerikában – éppen a prezidenális rendszer a legelterjedtebb, vagyis Persson és Tabellini eredményei nem feltétlenül állnak kibékíthetetlen ellentétben Drazen már idézett munkáinak következtetéseivel.

¹⁶ Költségvetési intézmények alatt mindazon szabályok és előírások összességét értjük, amelyek alapján az éves költségvetés tervezése, elfogadása, kivitelezése és ellenőrzése megtörténik. A költségvetési intézmény fogalma eképpen a költségvetési folyamatban használt formális és informális szabályok komplex halmazára utal.

¹⁷ A magas fokú transzparencia szükségessége mellett érvelők gyakran fogalmazzák meg a költségvetési folyamat eljárásainak reformja mellett a fiskális szabályok szigorú használatának fontosságát is. Alt és Rose (2006) empirikus munkájukban kimutatták, hogy a választások által indukált költségvetési ciklus sokkal kevésbé valószínű azokban az államokban, ahol formális, numerikus formában megadott szabályokat alkalmaznak. A szerzőpáros az USA tagállamainak vizsgálata során rámutat: a legerősebb fegyverező erővel a fiskális sza-

bály bír. Kopits (2004) áttekintő tanulmányában szintén erre az eredményre jutott, kiegészítve előbbieket azzal, hogy a fiskális szabály sem csodaszer: sikere a politikai-intézményi ösztönző rendszer függvénye. Az EMU kontextusában mások mellett Milesi–Ferretti (2004) vizsgálta a transzparencia és a fiskális szabályok viszonyát. Miópiától szenvedő politikusokat feltételező modelljében arra jutott: magas fokú transzparencia esetén a szabályok arra ösztökélik a politikusokat, hogy tényleges kiigazítást valósítsanak meg a Stabilitási Paktumban előírt kiegyensúlyozott költségvetési pozíciós cél elérése érdekében. Alacsony szintű transzparenciánál viszont a szabályok kontraproduktívak, pusztán a kreatív könyvelést erősítik. Drazen (2004) ugyanakkor feje tetejére állítja Milesi–Ferretti érvelését, azt fogalmazza meg, hogy a fiskális politikai szabályokat alkalmazó országokban elharapózó kreatív könyvelés gyakorlata paradox módon maguknak a szabályoknak a hatásosságát bizonyítja, hiszen éppen azért nyúlnak a politikusok a kreatív könyvelési technikákhoz, mert félnek a szabály be nem tartásának (politikai és gazdasági) következményeitől.

¹⁹ Ezt értelmezhetjük úgy is, mint egyfajta kompetenciajelzést: az a kormány, amely nem képes biztosítani országa számára a helyet az indulók között az eurózónában, nem kompetens.

IRODALOM

ADSERA, A. – BOIX, C. – PAYNE, M. (2003): Are you being served? Political accountability and quality of government, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19/2, 445–490. oldal

ALESINA, A. (1987): Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game, *Quarterly Journal of Economic*, 102/3, 651–678. oldal

ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1996): Fiscal discipline and the budget process, *American Economic Review*, 86/5, 401–407. oldal

ALESINA, A. – ROUBINI, N. (1990): Political cycles in OECD economies, *Review of Economic Studies*, 59/4, 668–688. oldal

ALESINA, A. – COHEN, G. D. – ROUBINI, N. (1992): Macroeconomic policies and elections in OECD democracies, *Economics & Politics*, 4/1, 1–30. oldal

ALESINA, A. – ROUBINI, N. – COHEN, G. D. (1997):

Political cycles and the macroeconomy, *MIT Press, Cambridge, MA*

ALT, J. – CHRYSTAL, A. (1983): Political economics, *Wheatshaf: Brighton*

ALT, J. E. – LASSEN, D. D. (2006): Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries, *European Economic Review*, 50/6, 1403–1439. oldal

ALT, J. E. – ROSE, SH. S. (2006): Context-conditional political budget cycles, In: Boix, Ch. – Stokes, S.: Handbook of comparative politics, *Oxford University Press*

ALT, J. E. – LASSEN, D. D. – ROSE, SH. (2006): The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. states, *IMF Staff Papers*, 53, Special Issue, 30–57. oldal

AMES, B. (1987): Political survival: politicians and public policy in Latin America, Berkeley, *University of California Press*

- ANDRIKOPOULOS, A. – LOIZIDES, I. – PRODROMIDIS, K. (2004): Fiscal policy and political business cycles in the EU, *European Journal of Political Economy*, 20, 125–152. oldal
- BLOCK, ST. A. (2002): Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa, *Journal of Development Economics* 67/1, 205–228. oldal
- BUTI, M. – VAN DEN NOORD, P. (2003): Fiscal policy in EMU: rules, discretion and political incentives, *European Economy, Economic Papers*, 206. szám
- CLARK, W. R. (2003): Capitalism, not globalism: capital mobility, central bank independence, and the political control of the economy, Ann Arbor: *University of Michigan Press*
- CLARK, W. R. – HALLERBERG, M. (2000): Mobile capital, domestic institutions, and electorally induced monetary and fiscal policy, *American Political Science Review*, 94, június, 323–346. oldal
- DRAZEN, A. (2000a): The political business cycle after 25 years, NBER Macroeconomics Annual 2000, *MIT Press, Cambridge, MA*
- DRAZEN, A. (2000b): Political economy in macroeconomics, *Princeton University Press, Princeton, N. J.*
- DRAZEN, A. (2004): Fiscal rules from a political economy perspective, In: Kopits, G. (szerk.): Rules-based fiscal policy in emerging markets, *Palgrave-MacMillan*
- DRAZEN, A. – BRENDER, A. (2003): Where does the political budget cycle really come from? *CEPR Discussion Paper*, 4049. szám
- ERDŐS T. (2000): A fenntartható gazdasági növekedés néhány elméleti és gyakorlati problémája, *Külgazdaság*, 7–8. szám, 4–14. oldal
- FAUST, J. – IRONS, J. S. (1999): Money, politics, and the post-war business cycle, *Journal of Monetary Economics*, 43/1, 61–89. oldal
- FRANZESE, R. J. (2002): Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes, *Annual Review of Political Science*, 5, 369–421. oldal
- FRANZESE, R. J. – JUSKO, K. L. (2005): Political-economic cycles, In: Wittman, D. és Weingast, B. (szerk): *Oxford handbook of political economy*
- GAUTIER, L. (2003): Political business cycles: a theoretical appraisal, *Ceteris Peribus Revista de Economía de Puerto Rico*
- GOLDEN, D. G. – POTERBA, J. M. (1980): The price of popularity: The political business cycle reexamined, *American Journal of Political Science*, 24/4, 696–714. oldal
- GONZALES, M. (1999): On elections, democracy and macroeconomic policy cycles, *Műhelytanulmány, Princeton University*
- DE HAAN, J. – STURM, J.-E. (1994): Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community, *Public Choice*, 80/1–2, 157–172. oldal
- VON HAGEN, J. (1992): Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities, *Economic Paper, Brussels*, 96. szám
- HALLERBERG, M. S. (2002): Fiscal Policy in the European Union, *European Union Politics*, 3/2, 139–150. oldal
- HIBBS, D. (1987): The American political economy: macroeconomics and electoral politics, *Harvard UP: Cambridge, MA*
- ITO, T. – PARK, J. H. (1988): Political business cycles in the parliamentary system, *Economic Letters*, 27/3, 233–238. oldal
- KIRMER, F. – WAGNER, H. (1998): Central bank independence and macroeconomic performance: a survey of the evidence, *Műhelytanulmány*, 255. szám, *FernUniversität Hagen*
- KOPITS, G. (2004): Rules-based fiscal policy in emerging markets, *Palgrave Macmillan*
- KOPITS, G. – CRAIG, J. (1998): Transparency in government operations, *IMF Occasional paper*, 158. szám
- LEWIS-BECK, M. S. (1988): Economics and elections: the major western democracies, *Ann Arbor: University of Michigan Press*
- MCCALLUM, B. T. (1978): The political business cycle: an empirical test, *Southern Economic Journal*, 44, 504–515. oldal
- MELLÁR T. (1997): Alkalmazott makroökönómia, *JPTE, Pécs*

- MILESI-FERRETTI, G. M. (2004): Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting, *Journal of Public Economics*, 88/1–2, 377–394. oldal
- MINK, M. – DE HAAN, J. (2006): Are there political budget cycles in the Euro area? *European Union Politics*, 7/2, 191–211. oldal
- MOSLEY, P. (1984): The making of economic policy: theory and evidence from Britain and the United States since 1945, *Wheatsheaf: Brighton*
- NORDHAUS, W. (1975): The political business cycle, *Review of Economic Studies*, 42/2, 169–190. oldal
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (1990): Macroeconomic policy, credibility and politics, *London: Harwood Economic Publishers*
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2002): The economic effects of constitutions, *Cambridge: MIT Press*
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2003): Do electoral cycles differ across political systems? *Műhelytanulmány, IGIER*, 232. szám
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2004): Fiscal effects of constitutions, *American Economic Review*, 94/1, 25–45. oldal
- ROGOFF, K. (1990): Equilibrium political business cycles, *American Economic Review*, 80/1, 21–36. oldal
- ROGOFF, K. – SIBERT, A. (1988): Elections and macroeconomic policy cycles, *The Review of Economic Studies*, 55/1, 1–16. oldal
- SCHUCKNECHT, L. (1998): Fiscal policy cycles and the public expenditures in developing countries, *Public Choice*, 102/1–2, 115–130. oldal
- SHI, M. – SVENSSON, J. (2002a): Conditional political budget cycles, *CEPR Discussion Paper*, 3352. szám
- SHI, M. – SVENSSON, J. (2002b): Political business cycles in developed and developing countries, *Institute for International Economic Studies*
- TUFTE, E. (1978): Political control of the economy, *PUP: Princeton*

Vértesy László

Az ember nyilvántartott adóssága

E ennek a tanulmánynak az a célja, hogy elemezze és bemutassa a magán- és a vállalkozó ember – mint adós – helyzetét, megítélését a gazdasági életben, továbbá a társadalomban. E dokumentum rávilágít az adósok kiszolgáltatott helyzetére, egyben közérthető, ugyanakkor szakmai iránymutatást ad a magyar hitelpiaci szereplőknek, álljanak bármelyik oldalon is. Mert az embert nemcsak jogalanynak, szerződő félnek kell tekintenie a jogtudományoknak és a jogászoknak, hanem olyannak, akinek van méltósága – érinthetetlen lényege – személyisége, magánszférája, amely egyetemes emberi értéket képvisel az élet minden területén, így a hitelviszonyokban is. A téma szempontjából kiemelkedő jelentőségű a – pénzügyintézetek által szorgalmazott – adólistára vonatkozó szabályozás és az ehhez kapcsolódó adatvédelem bemutatása, amelyet egy rövid történeti és szakmai előzményeket bemutató prezentáció tesz színesebbé.

Az adósok nyilvántartása régre nyúlik vissza, egyidős a pénz, illetve bankszolgáltatások megjelenésével. Az ókori kaldeus birodalomban már a Kr. e. 2300-ból vannak adataink bankokról, amelyek kölcsönöket nyújtanak. Valószínűleg ebben az időben is figyelemmel kísérték, mely ügyfelek számára érdemes hitelt nyújtani, és kik azok, akik nem teljesítik vállalt köteleiket. A görög történelemben találkozunk a legismertebb olyan intézkedéssel, amely átfogó

nyilvántartásokat feltételez. Szolon (Σολων), akit Kr. e. 594-ben egy évre korlátlan hatalommal arkhónnak (αρχων) választották, első intézkedései közé tartozott a teherlerázás, szeiszakhteia (σεισαχθεια) bevezetése, amely az adósságoknak egyszerre való teljes eltörlését jelentette.¹ További történelmi utalás adósjegyzékre – a köztársasági Róma idején, Kr. e. 367-ben – C. Licinius Stolo és L. Sextius Lateranus néptribunusok által indítványozott törvények egyik rendelkezése: a de aere alieno, amely kimondta, hogy a már kifizetett kamatot levonják a tőkéből, továbbá a még fennmaradó tőkeadósságot 3 évi egyenlő részletekben kell törleszteni.² Hasonló megoldással találkozunk Mózes III. könyvében, mi szerint az ötvenévenként ismétlődő jubileumi kürtölés évében el kellett engedni a tartozásokat. A középkor szokásait és nyilvántartási rendszerét jól tükrözik a megbélyegzések, ilyen a szégyensapka intézménye is. A hitelező a fizetésképtelen adóst arra kötelezhette, hogy egész életén át zöld sapkát viseljen, ha az adós e nélkül jelent meg valahol, akkor börtönbe vetették.³ A mai értelemben vett hitelinformációs rendszerek egyébként csak az 1980-as években alakultak ki Nyugat-Európában.⁴ A hitelélet résztvevői mára már két értelemben, két jelzővel is használják az adólistát: negatív vagy pozitív, attól függően, hogy csak a nem fizetőket tartják nyilván

vagy mindenkit, akinek adóssága van. Mindkét típus számos gazdasági, illetve jogi értelemben – különösen alkotmányos, adatvédelmi és polgári jogi – problémát vet fel.

AZ ADÓSLISTA MAGYARORSZÁGI FEJLŐDÉSE

A hitelintézetek hagyományosan legtipikusabb aktív tevékenysége a kölcsönhitelnyújtás, ahol a szerződéskötést alapos vizsgálat, a hitelbírálat előzi meg. A két világháború között ezt a bankok az úgynevezett hitelértesítő levelekkel oldották meg.⁵ Ebben a hitelintézet a leendő adós ügyfeleitől tudakolta meg az ügyfél vagyoni viszonyait, megbízhatóságát, üzleti jellemét, hírnevét stb. Ez a megoldás nagyon ésszerű, mert így első kézből, a közvetlen üzleti partnerek adtak átfogó képet a hitelkérelmező gazdasági helyzetéről. Visszaélések ekkor is lehettek, sőt az adott hitelértesítésekhez semmiféle felelősség sem kapcsolódott, de az akkori üzleti morál teljesen más volt, mint ma, a tisztesség sokkal megfoghatóbban jelentkezett a vállalkozások mindennapjaiban. Értelemszerűen a szocializmus évtizedeiben a hitelbírálat mechanizmusa kikopott, ily módon hazánkban a rendszerváltozást követően – a még fiatal kétszintű bankrendszerben – még nem volt számottevő szerepe, kialakult gyakorlata és feltételrendszere, így ezek a tényezők is sokban hozzájárultak az akkori krachokhoz és bankkonszolidációkhoz.⁶ A probléma sajátos megoldását jelentette a hitelbiztosítás, amikor az ügyfél nemfizetése esetére megfelelő díj ellenében a biztosítótársaság vállalta a helytállást, ilyen volt az 1980-as években az Állami Biztosító, illetve a 90-es években az ÁB-Generali gyakorlata. E zömmel áruvásárlási konstrukciónál jelentkező módozatnál a vevő kiesésekor a biztosító fizetett, azaz a bank pénzéhez jutott.

A bankcsődök általában a könnyelmű hitelkihelyezések, másik oldalról megközelítve, a fizetni nem képes adósok miatt következnek be;

a csalás és más bűncselekmények kivételként jelentkeznek.⁷ Az 1990-es években a magyar hitelintézetek – nyugati mintákat átvéve – ezzel párhuzamosan adólistákat kezdtek készíteni és vezetni, amelyek tartalmát egymás számára is elérhetővé kívánták tenni. Legfontosabb a hitelkihelyezéssel kapcsolatos kockázat mérséklése volt, amely a hitelintézetek közötti hatékony, kölcsönös információcserét feltételez a hitelígénylek eladósodottságáról, fizetőképességéről és készségéről. Már akkoriban felmerült a központi nyilvántartás kiépítése, amelynek egységes törvényi háttérrel kell teremteni, mivel csak így működhet egy ilyen rendszer jogszerűen és hatékonyan.

A kezdeti problémák a személyes adatok védelme és a hitelintézetek közötti megvalósítás mikéntje körül jelentkeztek. Az Alkotmány és az adatvédelmi törvény szigorú szabályokat állapít meg a személyes adatok védelmével, kezelésével és megismerésével kapcsolatosan. Ugyanakkor a hitelintézetek is hivatkoztak az üzleti és banktitok polgári jogi védelmére. Jogszabályi változás, változtatás hiányában mindegyik sérült volna. A bankok, mint adatgazdák – érthető módon – eleinte nem kívánták minden zűrös, nehézkes ügyletüket egymás és az emberek előtt nyilvánosságra hozni, mivel ez adott esetben a beléjük vetett bizalmat megintná, jó hírüket, hitelüket rontaná.⁸ Az érem másik oldala, hogy – mint felhasználók – éppen abban érdekeltek, hogy ez a nyilvántartás minél teljesebb, részletesebb legyen, mivel csak egy megbízható jegyzék nyújt hathatós segítséget a döntés-előkészítés során. A jogi háttér megteremtése akkoriban még a Pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX törvény (pit) normaszövegét érintette. A módosítást 1993 októberében fogadta el az Országgyűlés, amelynek következtében 1994. február 15-én, nyolc vezető bank⁹ megalapította zártkörű részvénytársaságként a Bankközi Informatika Szolgáltató Rt.-t. Végül 1995. június 28-ával,¹⁰ a Bankközi Adós- és Hitelinfor-

mációs Rendszer (BAR) megkezdte működését. Egy ilyen központosított nyilvántartás kiépítése a magyar adatgazdák számára – az akkori informatikai ellátottság és fejlettség mellett – kezdetben nagy kihívást jelentett, mivel rengeteg információt kellett gyorsan és pontosan rögzíteni, ugyanakkor biztosítani kellett az egyszerű elérhetőséget, felhasználhatóságot is. Legelőször a központi rendszer (BAR KR) kezdte meg működését, majd a végponti interface- (BAR IR) rendszerek telepítésére is sor került. Ezután kezdődhetett csak el az adatbázis ösfeltöltése,¹¹ és fokozatosan a lekérdezés is. Viszonylag rövid idő alatt létrejött a már használható adatmennyiséget tartalmazó adatbázis. A későbbiekben a kisebb pénzügyintézetek, takaré- és hitelszövetkezetek is csatlakoztak. 1996 közepére már valamennyi akkori hitelpiaci szereplő kapcsolódott a nyilvántartáshoz, s még év végére teljesnek lehetett tekinteni a vállalkozások hitelszerződéseinek adatbázisát.

A BAR eredetileg kizárólag a vállalkozások adatait tartalmazhatta, ugyanis akkor még a jogszabályi háttér tiltotta a természetes személyek adatainak nyilvántartását, továbbá a kereskedelmi bankok is távolmaradtak ettől az üzletágtól, valójában az OTP uralta ezt a piacot. A hitelpiaci igények viszont a lakossági hitelezéssel kapcsolatban a felmerült hasonló problémák miatt szorgalmazták a nyilvántartás kiterjesztését a magánszemélyekre is.

Ezzel kapcsolatban azonban nélkülözhetetlen a téma alkotmányos vetületének vizsgálata. Az alaptörvény 59. §-a kimondja, hogy a személyes adatok védelme az állampolgárok alkotmányos alapjoga, és mint ilyen, korlátozása csak akkor egyeztethető össze a jogállamisággal – az Alkotmány rendelkezéseire és az Alkotmány Bíróság joggyakorlatára figyelemmel –, ha

- alapvető jog lényeges tartalmát nem érinti;
- más alapvető jog vagy kötelezettség védelme érdekében történik;
- a közérdek indokoltá teszi e jog korlátozását;

- a cél más módon nem érhető el;
- a korlátozás a cél elérésére alkalmas.

A negatív adólista megfelel e fenti követelményeknek, mivel a magyar piacgazdaság és hitelélet így biztonságosabban tud működni. Másfelől a pénzügyintézetek és ügyfelek érdekei, magántulajdonhoz való joga és védelme is indokoltá teszi, hogy egy ilyen adatbázisban szereplők további adósságot ne tudjanak felhalmozni, veszélyeztetve a rendes hitelpiaci szereplők helyzetét. Ennek eredményként a Hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (hpt) 1997-es módosítása következtében 1998-tól a rendszer kiegészült azoknak a természetes személy adósoknak adataival, akiknek felhalmozott és szerződésesszerűen nem rendezett adósságállományuk van¹². Ugyanebben az évben tették kötelezővé az egyes meghatározott tevékenységet végző pénzügyi intézmények részére e rendszerhez való csatlakozást. Később – bár a bankokhoz képest korlátozottabb mértékben¹³ – a Diákhitel Központ is csatlakozott a BAR-hoz, így a külön jogszabályban meghatározott hallgatói hitelszerződésben vállalt fizetési kötelezettségek megszegésére is egységesen ugyanazok a törvényi feltételek vonatkoznak, mint a többi tartozásra.

2003 májusában a Bankközi Informatika Szolgáltató Rt. részvényesei körében történt nagy változás, ugyanis egyszemélyi kizárólagos tulajdonos a GIRO Elszámolásforgalmi Rt. lett. A rendszer legátfogóbb reformjára a 2005. évi CLXXXVIII. törvénnyel módosított hpt keretében került sor. A jogszabályváltozás egyik legkiemelkedőbb eleme, hogy a jogalkotó a hitelintézeti tájékoztatási kötelezettséget kiszélesítette. Erre leginkább azért volt szükség, mert az adatvédelmi biztoshoz számos panasz érkezett – főleg a 2003-as „nagy lakáshitel-felvételi láz”¹⁴ idején – azzal kapcsolatban, hogy az adósok jelentős hányada csak akkor tudta meg, szerepel az adólistán, amikor egy másik hitelkérelmét erre hivatkozással elutasították.

Az ügyfelek továbbá azt is kifogásolták, hogy nem vagy csak nehézkesen tudnak hozzájutni az adatokhoz; téves vagy hibás bekerülésük esetén nem áll rendelkezésükre megfelelő jogorvoslati rendszer. A módosítás szerint a bankok számára kötelező, hogy még a hitelszerződés megkötése előtt írásban tájékoztassák az adóst esetleges mulasztásának következményeiről, továbbá a későbbi nemfizetés esetén a listára kerülés előtt harminc nappal jelezni kell az ügyfél számára, hogy mulasztása milyen következményekkel jár. Ezzel párhuzamosan még ebben az évben a rendszert is fejlesztették, aminek eredményeként az új lekérdezési forma keretében a hiteljelentés jobban feldolgozható, áttekinthetőbb formában jeleníti meg az ügyfelek adatait, valamint megoldja a természetes személyek névverzióinak kezelését is.

A KÖZPONTI HITELINFORMÁCIÓS RENDSZER

A nyilvántartás jelenlegi hivatalos elnevezése, 2006. január 1-jétől: Központi Hitelinformációs Rendszer (KHR). Az alapvető szabályok a hpt XX/A. fejezetében találhatóak. A törvényi definíció szerint KHR egy olyan zárt rendszerű adatbázis, amelynek célja, hogy elősegítse és még biztonságosabbá tegye a pénzügyi intéz-

mények üzleti tevékenységét, hitelezési és ügyfél-minősítési munkáját, tovább csökkentse egy megbízható nyilvántartásból származó hiteles – a törvényben meghatározott és taxatív felsorolt – referenciaadatokkal¹⁵ a hitelnyújtás kockázatát. A KHR 2002-ben összesen mintegy 155 ezer adósnak (ebből 80 ezer vállalkozási, 75 ezer lakossági) körülbelül 1,220 millió (ebből 1,1 millió vállalkozási, 120 ezer lakossági) mulasztását tartotta nyilván. A havonkénti lekérdezések száma meghaladja a 27 ezret (7 ezer vállalati, 20 ezer lakossági).¹⁶ 2006 végére a magánszemélyek száma már meghaladta a 370 ezret, a lakossági mulasztásoké pedig az 550 ezret. A társaság MSZ EN ISO 9001:2001-es szabvány szerinti minőségirányítási rendszert működtet. Az adatbázissal jelenleg több mint 400 hazai pénzügyi intézmény¹⁷ áll kapcsolatban. (Lásd 1. táblázat)

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) engedélye alapján a kizárólagos üzemeltető a Bankközi Informatika Szolgáltató Központi Hitelinformációs Zrt. (BISz Zrt.),¹⁹ amely megfelel a hpt-ben megállapított feltételeknek.²⁰ A rendszer nukleusza a BISz Zrt. székhelyén elhelyezett központi egység, amelyhez az adatgazdáknál, mint adatbevivőknél, illetve a felhasználóknál elhelyezett interface teremti meg az összeköttetés lehetőségét. Az interface-t a BISz Zrt. építi ki, és a haszná-

1. táblázat

A KHR RÉSZTVEVŐI 2006-BAN ÉS 2007-BEN

Pénzügyi forma	2006. január 1.	2007. március 1.
Bankok	29	33
Szakosított hitelintézetek	7	7
Pénzügyi vállalkozások	212	232
Takarékszövetkezetek	167	155
Hitelszövetkezetek	5	5
Befektetési vállalkozások	4	5
Egyéb	0	7
Összesen	424	444

Forrás: A http://www.bisz.hu/bisz_felhasznaloklistaja.php alapján¹⁸

latára betanítja a jogosultakat, kötelezettek. A központhoz csak meghatározott kommunikációs csatornán, megfelelő jelszó segítségével lehet kapcsolódni, kiiktatva az interneten keresztüli adatforgalommal kapcsolatos problémákat, veszélyeket. Garanciális szabályok, hogy a KHR valamennyi hozzá kapcsolódó hitelintézet részére egyforma feltételekkel működik, kizárólag az általuk átadott referenciaadatot vehet át, és kizárólag az általa kezelt referenciaadatot adhat át a referenciaadat-szolgáltatónak, továbbá, hogy minden egyes adatátadás és adatlekérés tartalmáról, időpontjáról és tényéről az adatszolgáltatók és a BISz Zrt. is nyilvántartást vezet. A bevitt adatokat kizárólag az adatgazdák módosíthatják, meghatározott szabályok betartásával. A tárolt információt szintén szigorú rendelkezések szerint kiszolgáltatják a lekérdező felhasználóknak. Valójában a rendszerhez csatlakozott hitel- és pénzügyi szereplők egyidejűleg adatgazdák és felhasználók is. Azonban e két fogalomkör nem fedti teljes mértékben egymást, ugyanis a szervezetek egy része olyan ügyletekkel foglalkozik, amelyeket nem kell a KHR-ben nyilvántartani, ők leginkább csak referenciaelemként kapcsolódnak a rendszerbe. Másik oldalon található azok, akik csak néhány vállalkozással állnak üzleti kapcsolatban, így a szerződéskötést és az adatszolgáltatást követően lekérdezésre aligha kerül sor.

A nyilvántartónak további kötelezettsége, hogy felelősséggel tartozik az adatok teljes körű és naprakész nyilvántartásáért, az adatbázis teljességéért és folyamatos fenntartásáért. Ebből a felsorolásból azonban nem következik a valósághűség és pontosság követelménye, ami egy megbízható rendszer egyik alapvető elemének kellene lennie. A valóságnak való megfelelés hiánya még megmagyarázható a család módon eljáró adósokkal, de ebben az esetben is bizonyos tényeket (például közokiratokat és tartalmukat) az ellenkező bizonyításáig valósnak kell elfogadni. Tehát az adatok valódiságáért,

megbízhatóságáért a BISz Zrt. nem felel, ami megkérdőjelezheti az egész rendszer létjogosultságát. A naprakész állapot biztosításának kötelezettsége az adatgazdát terheli, aki minden változást köteles 5 munkanapon belül bevenni a rendszerbe. A referenciaadatokat öt évig kezelik, ezt követően a BISz Rt. véglegesen és vissza nem állítható módon törli. Ezzel kapcsolatban 2005-ben az adatvédelmi biztos tudomására jutott,²¹ hogy a KHR-ben a törvényes öt évet követően újabb öt évre archív állományba kerülnek az adatok oly módon, hogy azok a hiteladat-szolgáltatók számára nem láthatók, de a bíróság, ügyészség esetleges írásbeli megkereséseire bizonyítási célból még előhívhatók és kiadhatók. Az ombudsman felszólította a BISz Zrt.-t, hogy egyrészt a tervezett adatkezeléstől tekintsen el, másrészt a jogellenes adatkezelést szüntesse meg. Az adatkezelő végül elfogadva az álláspontot, megtette a szükséges intézkedéseket. Érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy ez az előbbi törvényes öt éves időtartam akkor kezdődik, amikor az adós rendezi tartozását, illetve a szerződés vagy a követelések sorba állítása megszűnik, továbbá amikor visszaélés, bűncselekmény miatt átadják az adatokat.

A legfontosabb, hogy a KHR-ből utólagos jogkövető magatartással, szerződésszerű teljesítéssel sem lehet kikerülni. Ebből a szempontból megkülönböztetünk passzív és aktív adóslistasokat;²² az előbbiek azok, akik már rendezték a tartozást, az utóbbiak pedig nem. Természetesen későbbi hitelfelvétel esetén a bankok a hitelbírálat során ezt is figyelembe veszik, mivel a negatív listára való felkerülés önmagában még nem jelenti a hitelkérelem automatikus elutasítását, mert a hiteligenylésről a hitelintézet mindig saját, belső mérlegelési szempontjai alapján dönt. Értelemszerűen ezek a hitelkonstrukciók már nem olyan kedvezőek, mint amelyekkel a médiában találkozhat az ember. A listások az újabb hitelfelvételnél több lehetőség közül választhatnak: közeli hozzátartozójuk szerződik, újabb biztosítékot tudnak adni

(különösen ingatlan), drága osztrák hitelek vagy magánhitelek (tipikusan uzsorások). Az osztrák hitel a probléma megoldásának legismertebb módja, azonban óvatosan és körültekintően kell eljárni a külföldi szerződési elemekkel kapcsolatban, ezért az első két megoldás tekinthető a leginkább ajánlottnak.

A Központi Hitelinformációs Rendszer három részből áll:

- az adatszolgáltatók adatai;
- természetes személyek adatai;
- vállalkozások adatai.

Értelemszerűen ez utóbbi kettő alrendszer alkotja az adólistát. Az adatszolgáltatók nyilvántartása azért fontos, mert a KHR csak a rendszerben szereplőktől kérhet, csak nekik közölhet referenciaadatot. A listára kerülés törvényi szabályai eltérőek a magánszemélyek és a vállalkozások tekintetében. Abban egységes, hogy az adósságnak kizárólag következő ügylettípusokhoz kell kapcsolódniuk: hitel,²³ pénzkölcsön; pénzügyi lízing; készpénz-helyettesítő fizetési eszköz; kezesség, bankgarancia-vállalás. Természetes személy adósság miatti listára vétele – márpedig egy adólista esetén ezt kell tipikus esetnek tekinteni – csak akkor történhet, ha megfelel egy együttes feltételrendszernek: több mint 90 napon keresztül, legalább a kezdő időpontban érvényes minimálbért kitevő összeggel és folyamatosan késlekedjen. Ez a határidő elegendő egy tartozás kiegyenlítésre, azonban az összeg viszonylag alacsony, tekintettel arra, hogy a minimálbér jelenlegi, 2008. január 1-jétől érvényes értéke is csak 69 000 forint/hó. Egy lejárt hiteladósságnak ugyanis egyéb terhei is vannak, a tartozást növeli: késedelmi kamat, banki eljárás, végrehajtás költségei, továbbá záloggal biztosított ügylet esetében fennáll a zálogtárgy (sok esetben tipikusan ingatlan) elvesztésének lehetősége is. Tehát kisebb figyelmetlenség vagy akadályoztatás esetén a hitelfeltevő könnyen az adólistán találhatja magát – a fentebb már említett – öt évig. A többi eset bűncselekmény el-

követésével vagy egyéb csalárd magatartással függ össze:

- valótlan adatok közlése;
- hamis, hamisított okiratok használata;
- visszaélés készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel.

Természetes személyeknél ezeket a feltételeket az egyes jogviszonyonként külön kell figyelembe venni.

Vállalkozásokat nyilvántartó alrendszer teljes körű,²⁴ és három részből áll. Az elsőbe – ez még nem negatív adólista – mindegyik hitelfeltevő bekerül, függetlenül attól, hogy jogi személy-e vagy sem, illetve mekkora összegű a megkötött hitelszerződés. A valódi adólista azokat tartalmazza, akiknek bankszámlájával szemben – fedezethiány miatt – harminc napot meghaladó időszak alatt megszakítás nélkül egy millió forintnál nagyobb összegű sorba állított követelést tartanak nyilván. A magyar gazdaság sajátos szerkezetére tekintettel, azaz, hogy a kis- és közepes vállalkozások száma igen magas, megkövethető az a megítélés, hogy így az üzleti szférára sokkal enyhébb szabályok vonatkoznak, hiszen e cégek számottevő részénél az éves forgalom mozog ezen összeg körül. A KHR-be kerülés harmadik lehetősége viszont szigorúbb, mivel nem bűncselekmény elkövetéséhez vagy csalárd magatartáshoz kapcsolódik, elegendő, ha a vállalkozás a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz elfogadására irányuló szerződésben vállalt kötelezettségét megszegi, és emiatt a hitelintézet felmondja vagy felfüggeszti a megállapodást. Tulajdonképpen ebben az esetben a bank dönti el, hogy az illető cég adólistára kerül-e vagy sem, ugyanis az előbbi két szankción kívül más lehetőséget is választhat, például elállás.

ÜGYFÉL- ÉS ADATVÉDELEM

A törvényben az ügyfélvédelem egyik oldala az írásban történő tájékoztatás jogát és kötelezettségét jelenti. A két ügyfélkört itt is megkü-

lönböztenek. Természetes személy esetén nehézkes és a gyakorlatot feleslegesen bonyolító szabályozás, hogy az ügylet megkötésének kezdeményezését és a szerződés megkötését megelőzően mást kell ismertetni az ügyféllel. Egyszerűbb lenne, ha az első esetben már kiokítanák a leendő szerződő felet. A további szabályok viszont garanciális jelentőséggel bírnak. A KHR-be kerülés előtt harminc nappal tájékoztatni kell az ügyfelet arról, hogy adóssága kimeríti a fenti feltételeket. Mivel nincs rendelkezés, így a bankok eldönthetik, hogy azt a bizonyos kilencven napot hosszabbítják-e meg, vagy már hatvan nap után kiküldhető ez a levél, hogy harminc nap múlva adóslistára teszik az ügyfelet. A törvény abban viszont már egyértelmű, hogy a hitelintézetnek a referenciaadat átadását követően legfeljebb nyolc napon belül, annak megtörténtéről tájékoztatni kell az adóst. A vállalkozásokra egyszerűbb szabályok vonatkoznak: szerződéskötés előtt kell ismertetni a listára kerülés feltételeit. Az viszont aggályosnak minősül, hogy a KHR-be való tényleges bekerülés előtt vagy után erről semmiféle felvilágosítást nem kell adni. Ezt követően közös szabályok találhatók. Bárki, bármely hitelintézetnél jogosult arra, hogy információt kapjon arról, milyen adatai szerepelnek a KHR-ben, és ezen adatait mely bank adta át. Ennek az eljárásnak az ideje kilenc napnál nem lehet hosszabb.²⁵ Ez az úgynevezett ügyféltudakozvány évente egy ízben díjtalan, a további adatlekérésért költségtérítést kell fizetni. A törvény kógens szabálya szerint a hitelintézet számára a KHR-nek nyújtott, illetve az onnan származó adatszolgáltatás nem jelenti a banktitok sérelmét.

Az ügyfélvédelem másik nagy területe a jogorvoslathoz való jog biztosítása, továbbá az ehhez kapcsolódó eljárási szabályok rögzítése. Ennél fogva az ügyfeleknek joguk van ahhoz, hogy amennyiben az adatok hibásak vagy jogellenesen kezelik azokat, kifogást emelhessenek. Ennek eredményeként vagy helyesbítik a nyilvántartást, vagy törlik a bejegyzést, de szélsősé-

ges esetben a meg nem változtatás is elképzelhető. A hitelintézet, illetve a BISz Zrt. köteles a kifogást annak kézhezvételét követő tizenöt napon belül kivizsgálni, és a vizsgálat eredményéről a nyilvántartottat írásban, kézbesítési bizonyítvánnyal feladott irat formájában haladéktalanul, de legkésőbb két munkanapon belül a nyilvántartottat tájékoztatni, a megfelelő intézkedéseket (kijavítás, törlés, érdekelt hitelintézetek értesítése) megtenni. Amennyiben az ügyfelet nem vagy nem megfelelően tájékoztatták, továbbá, ha a kifogásra számára nem megfelelő választ kap – a tájékoztatástól számított harminc napos jogvesztő határidőn belül, a lakóhelye szerinti helyi bíróságon – a hitelintézet és a BISz Zrt. ellen keresetet indíthat a jogsérelem orvoslása, a referenciaadatok átadása, kezelése, helyesbítése vagy törlése érdekében. Amennyiben a hiteladatper megindul, akkor a már meglévő információk, adatok mellett ezt is nyilván kell tartani a KHR-ben. Fontos ügyfélvédelmi rendelkezés, hogy a bankot, illetve a KHR-t kezelő pénzügyi vállalkozást terheli annak bizonyítása, hogy a referenciaadat átadásának, illetve KHR-ben történő kezelésének e törvényben meghatározott feltételei fennálltak. A per során a bíróság elrendelheti az adatok kezelésének felfüggesztését, de az ítéletet követően, annak jogerőre emelkedésig azokat nem lehet kezelni. A referenciaadat módosítására vagy törlésére vonatkozó jogerős határozatot a PSZÁF-nak is meg kell küldeni.

A hitelintézetek az adatokkal kapcsolatos törvényi rendelkezéseket szerették volna nagyon szűken csak a referenciaadatokra szorítkozóan értelmezni, kibújva így például a hitelbírálat indokolása alól. Azonban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (avtv) értelmező szakaszai szerint nemcsak az adatok, de az ebből levonható, az érintettre vonatkozó következtetés is személyes adatnak minősül. Így az avtv 12. §-a szerint erről, tehát a hitel odaítélésének vagy megtagadásának oka-

iról is kötelező tájékoztatást adni. A hitelképesség, illetve hitelképtelenség indokolása a bankok szerint sérti a számukra is biztosított üzleti titok védelmét, mivel így megismerhetővé válhat belső minősítési módszerük. Az avtv rendelkezéseit egyes hitelintézetek úgy próbálták meg kikerülni, hogy az általános szerződési feltételek vagy az ügyfelek által aláírt igénylőlap pontjai között szerepelt egy olyan kitétel, amely szerint a bank hitelbírálati döntését nem indokolja, és az adós a bírálat szempontjait, illetve annak eredményét nem kifogásolhatja. Természetesen ez jogellenes, hiszen egy törvényi kógens szabályt nem lehet adhíziós szerződéssel kikerülni. Ezt az adatvédelmi biztos 1999. december 22-i ajánlása, továbbá később, 2002-ben a PSZÁF elnökével folytatott konzultáció, sőt még egy 2005-ös ügy is megerősíti. Amennyiben a hitelintézet e fenti kötelezettségének nem tesz eleget, ezeket az ajánlásokat figyelembe véve és az avtv 17. §-ára hivatkozva szintén joga van az állampolgárnak bírósághoz fordulnia.

Személyes adatok azonban más módon is szerepelhetnek egy hitelbírálat során. Számos banknál előfordul, hogy a kezelhető referencia-adatok mellett egyéb személyes információkról is tudakozódnak: egészségügyi adatok, jövedelmi viszonyok, munkabér, ingatlan esetében fényképek stb. Amennyiben az ügyfél ezek kezeléséhez, megismeréséhez hozzájárul, akkor nem sérülnek alkotmányos jogai, de figyelemmel a mai hiteléleti viszonyokra, ezek általános gyakorlattá váltak. Bizonyos esetekben külön jogszabály tartalmaz kötelező előírásokat. A jelzáloghitelek esetében alkalmazandó módszertani elvekről külön rendelkezik a 25/1997. (VIII. 1.) PM-rendelet, így 4. számú mellékletének 2. c) 5. alpontja szerint a szakvélemény kötelező jelleggel tartalmazza az ingatlan állapotát és értékét bemutató fényképeket. Az adatvédelmi biztoshoz ezzel kapcsolatban is számos panasz érkezett, mivel ezek a felvételek személyes adatokra utaló részleteket tartalmazhatnak. Az

ombudsman 2004-ben a pénzügyminiszterhez fordult, aki az ismételt megkeresésre adott válaszában közölte, hogy a megkeresést továbbította a Magyar Bankszövetséghez, onnan valamennyi érintett hitelintézetnek azzal a felszólítással, hogy törekedjenek az ajánlásban foglaltak szerint eljárni, továbbá egyetért az adatvédelmi biztos állásfoglalásával. A Bankszövetség még azt is kiemelte, hogy egy ingatlanról készített fotó abban az esetben is személyes adatnak minősülhet, ha az nem tartalmaz a tulajdonos személyére utaló használati tárgyakat.

Magyarországon a KHR mellett – Európa legtöbb országához hasonlóan²⁶ – úgynevezett magáncreditbűró is működik. 1998-ban alakult meg a Girodat Rt., amelyet 2003-ban végelszámoltak. Tevékenységét 2004 januárjától a Giro Zrt. keretében működő GIRinfO folytatja. Működése megkezdésekor az alapítók egy, a magánszemélyek adatait tartalmazó pozitív lista hitelinformációs rendszer kiépítését tervezték a német SCHUFA-minta alapján. Ez a törvényi korlátok miatt azonban még ma sem lehetséges. A creditbűró nem rendelkezik önálló adatbázissal, mint a KHR, a szereplők egymás nyilvántartásaiból egy közös kereső szoftveren keresztül jutnak hozzá a szükséges információkhoz. Emellett számos más – tagok által is használható – adatbázishoz van hozzáférési jogosultsága: személyazonosító igazolvány, útlevel, vezetői engedély, lakcímnnyilvántartás; arc- és aláírás-adatbázis; cégnyilvántartás, zálogszerződés-nyilvántartás. A céghez a hitelintézetek önkéntes alapon csatlakozhatnak, de mivel a KHR-hez kötelező és az a vállalkozásokról is vezet nyilvántartást – e két előnyének köszönhetően az sokkal szélesebb körű – a GIRinfO kevés pénzügyi intézménnyel áll kapcsolatban. E tekintetben az elkövetkező egy-két évben sem várható változás, figyelemmel arra, hogy egy ilyen adatbázishoz való kapcsolódás rendkívül költség- és munkai igényes, továbbá a meglévőhöz képest aligha tud többletszolgáltatást nyújtani. Emellett a BISz Zrt. egy

adósminősítési rendszert²⁷ is kialakított: vállalkozás/személyi BAR-index, amely 0–9 között osztályozza kockázati tényező alapján az ügyfeleket. Az 1-es a legrosszabb, az 5-ös az átmeneti kockázatú, a 9-es a legjobb szerződő felet jelzi, a 0 pedig ha semmilyen adat nem áll rendelkezésre. Értelemszerűen a személyi BAR-index, mivel csak negatív információkat tartalmaz, 1-től 5-ig terjed. A tapasztalat azt mutatja, hogy a bankok nem használják ezt az ügyfélminősítési szolgáltatást, inkább belső módszereik alapján mérlegelnek.²⁸

ADÓSLISTÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Magyarország 2004-es uniós csatlakozása óta szinte minden hazai jogi kérdés EU-s dimenzióban is jelentkezik. Így van ez a magyar adóslistával is, mivel az Európai Unióban valamilyen ország rendelkezik egy vagy több olyan szervezettel, amely hitelreferencia, hitelinformációs szolgáltatást nyújt. A négy alapszabadság következtében, továbbá a hitelpiacok integrálódásával felmerült az igény egy egységes európai uniós hitelnyilvántartó rendszer kialakítására. Ennek jelenlegi legnagyobb akadályja, hogy a tagállamokban jelentős eltérések mutatkoznak a feltételeket illetően is: kötelező/önkéntes, pozitív/negatív lista, állami alapítás/piaci alapon szerveződés, küszöbértékek megje-

lenése. Akár néhány ország vizsgálatát követően megállapítható, hogy a résztvevők köre mennyire nagy változatosságot mutat. (Lásd 2. táblázat)

Jelenleg csak a magáncreditbörök tudtak létrehozni egymással határokon átnyúló szövetséget: Fogyasztói Hitel Információ Szolgáltatók Szövetsége (The European Association of Consumer Credit Information Suppliers, ACCIS) név alatt. Természetesen az Európai Uniónak célja, hogy a 87/102/EEC Fogyasztási Hitel Irányelv átdolgozása során biztosítsa, hogy az egyik tagállam hitelezőjének ugyanolyan feltételekkel legyen hozzáférési lehetősége egy másik tagországban működő hitelinformációs rendszerhez, mint a saját országában. De mint az ehhez hasonló közelítések támogatásával kapcsolatban tapasztalható, továbbá a tagállamok közösségi jogközelítő magatartását is figyelembe véve, ez még sokat várat magára. Ennek ellenére valószínű, hogy középtávon kidolgozásra kerül az egységes uniós nyilvántartó rendszer, az üzleti élet ezt egyértelműen ki fogja kényszeríteni a tagországok magánszemélyi és vállalkozásai vándorlásának erősödésével. Már most is működnek sikeresen referenciányújtó független intézmények, akik külföldi pénzintézetek megkeresésére megbízható üzleti információkat nyújtanak a potenciális hitelfelvevőről s bonitásuk érdekében nem hajlandók korrupcióra.

2. táblázat

NÉHÁNY EU-TAGÁLLAM HITELREFERENCIA-RENDSZERÉNEK RÉSZTVEVŐI

Ország	Részt vevő intézményi kör
Ausztria	Nemzeti pénzügyi intézmények, biztosítók, lízing- és faktoringcégek, valamint ezek külföldi leányvállalatai
Belgium	Nemzeti hitelintézetek és külföldi leányvállalataik
Franciaország	Nemzeti hitelintézetek és külföldi fiókintézeteik, lízing- és faktoringcégek
Németország	Nemzeti hitelintézetek és külföldi leányvállalataik, nemzeti biztosítótársaságok
Olaszország	Nemzeti hitelintézetek és külföldi leányvállalataik, külföldi bankok olaszországi fiókintézményei
Portugália	Nemzeti hitelintézetek, külföldi bankok portugáliai fiókintézményei, lízing-, faktoringcégek és hitelkártya-társaságok
Spanyolország	Nemzeti hitelintézetek, külföldi bankok spanyolországi fiókintézményei, lízing- és faktoringcégek

Forrás: Árvai – Dávid – Vincze: Hitelinformációs rendszerek, Hitelintézeti szemle, 2002/5.

GONDOLATOK A POZITÍV LISTÁRÓL

Az adólisták másik típusa a pozitív lista, amely a hitelfelvevők teljes hiteltörténetét tartalmazza, teljesebb képet mutatva egy adott személy hitelképességéről; fizetési szokásairól, hajlandóságáról, képességéről és készségéről. A nemzetközi gyakorlatot figyelembe véve ez tekinthető jellemzőnek (például Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Németország, Lengyelország, Olaszország), de számos ország használ kizárólag negatív listát (például Portugália, Franciaország, Finnország, Ausztrália). Egyes szerzők szerint a negatív listának az a hátránya a pozitívhoz képest, hogy az előbbi csak problémás ügyleteket tartja nyilván, így magasabb visszafizetési arányt eredményez, emiatt a listán szereplők hitelkérelmének elfogadási aránya is alacsonyabb. A pozitív lista további előnye, hogy nemcsak a fizetések szerepelnek, hanem olyan események is, mint például amikor az ügyfél a hitelbírálat során volt rosszhiszemű, család és ezért nem kötött vele szerződést a bank. Ha egy személy teljes hiteltörténetét ismerjük, akkor az is kiderül, hogy általában milyen pénzügyi habitussal rendelkezik, vagyoni viszonyaihoz képest mennyire adósodott el, illetve még mekkora terhet képes vállalni. Általánosságban a fizetőképességgel kapcsolatban elmondható, hogy az, aki mindig határidőben teljesít és nincs nagy adósságállománya, az kisebb vissza-nemfizetési kockázatot jelent, tehát ilyen ügyfél tekintetében érdemes kedvező(bb)en elbírálni a hitelkérelmet.²⁹ Természetes személyek esetében a teljes hiteltörténet ismerete azért lehet fontos, mert a magánszemélyeknek eladósodottságukról nem kell hivatalos nyilvántartást, beszámolót készíteniük.

A magyarországi hitelinformációs életbe időről időre visszatér a pozitív adólista kiépítésnek gondolata. Amikor 1998-ban a magánszemélyeket nyilvántartó adatbázis megkezdte működését, a lakossági hitelezés még nem volt olyan mértékű, hogy meggyőzően indokolni

lehesse egy átfogó hiteltörténetet tartalmazó rendszer létjogosultságát. 2002-ben a Magyar Nemzeti Bank és a Bankszövetség közösen tettek javaslatot a rendszer teljes körűvé tételére a Pénzügyminisztériumnak. Az egyeztetések és tárgyalások a minisztérium, a PSZÁF, az MNB és az ombudsman között azóta is tartanak. Fontos megemlíteni, hogy a felügyelet csupán 2006 augusztusától helyezkedett arra az álláspontra, hogy szorgalmazza a hpt-nek ez irányú módosítását.

A hazai pozitív lista kialakítása két dimenzióból vizsgálható: egyrészt információtechnológiai kérdések, másrészt jogi szempontok alapján. A technikai kérdés úgy vetődik fel, hogy a meglévőt fejlesszük vagy egy újat alakítsunk ki? Első esetben a lengyel szisztéma átültetése lenne a legkézenfekvőbb, míg a második esetben Németország lehet a követendő példa. Még a jelenlegi KHR átalakítása is legkevesebb kilenc hónapot venne igénybe.³⁰ Tekintettel a Girodat hitelinformációs helyzetére, a magáncreditbűró továbbfejlesztése fel sem merül. A legnagyobb problémát a hirtelen megnövekedett adatállomány kezelése jelentené. A jelenlegi több mint 400 ezres ügyfélszám pillanatok alatt meghaladná akár a 2–3 milliót. Ekkora adatbázist a KHR jelenlegi használatában lévő, természetes azonosítók alapján (név, születési dátum, anyja neve) csak nehézkesen lehetne működtetni, tehát mindenki számára újat kellene generálni. Egyes szerzők a személyi számot tartják kézenfekvő megoldásnak, és sajnálatukat fejezik ki, hogy a BISz. Zrt. nem kapott jogosultságot e közhiteles azonosító kezelésére. A személyi számot nem kellene a hitelinformációs rendszerrel semmilyen összefüggésbe hozni, egyfelől a mindennapi életben egyre ritkábban játszik szerepet, továbbá ismételten felmerül az eltérő funkciójú rendszerek könnyebb összekapcsolhatósága, mint aggályos kérdés, harmadsorban sokakban idézné a szocialista államberendezkedést, ami nehezen fér meg egy kétszintű, modern bankrendszerrel. Érezhető tehát, hogy a jogi szem-

pontú témák a technikaiaknál összetettebbek. Felvetődik továbbá, hogy a nyilvántartásba mikortól szerepeljenek az adósok és az ügyletek. Természetesen ez csak a jövőre vonatkozóan lehetséges, tehát csak azok a szerződések kerülhetnének fel, amelyeket a pozitív adóslista bevezetését követően kötöttek. Ebből következik, hogy a rendszer csak 3–4 év után lehet használható mennyiségű információval feltöltve. A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a Diákhitel Központ KHR-hez történt csatlakozása miatt ez automatikusan rengeteg – főiskolát, egyetemet kezdő és diákhitelt felvevő – fiatal listára kerülését is jelentené. A nyilvántartott adatok körének meghatározása is kérdéses. Sokan gondolják, hogy a fizetőképesség megítélésében ne csak hitelinformációk szerepeljenek, hanem a jövedelemmel és vagyonnal kapcsolatos kötelezettségvállalások, közüzemi befizetések stb. adatok is.

A másik kérdés az adatvédelemhez kapcsolódik. Ahhoz, hogy a KHR az ügyfelekről minden adatot kezelhessen, törvénymódosítás szükséges. Egyelőre azonban sem a törvényalkotó, sem az adatvédelmi biztos nem szorgalmazza a pozitív lista bevezetését,³¹ mivel a fentebb már ismertetett, az alapjogok korlátozásával kapcsolatos együttes feltételrendszer nem teszi megnyugtatóan indokolttá egy ilyen átfogó nyilvántartás kiépítését. Sok helyen olvasható, hogy az adatbázis kiterjesztése hosszú távon költségmegtakarítást jelentene a hitelintézetek számára, mivel olcsóbbá válna az adminisztráció, ugyanis egy központot használna mindenki. A teljesebb hiteljelentés javítaná a hitelbírálat minőségét, a pénzkihelyezés kockázatát, így a hitelezési veszteséget is csökkentené, ami az előbbivel együtt a hitelek kínálati kamatát mérsékelné, így még inkább stabilizálná a hitelpiacot. Ez azonban csak feltételezés, nincs olyan egyértelmű és megfelelő számítási módszer, amely ezt kétségtelenül alátámasztaná. Valóban az Európai Unióban olcsóbbak a hitelek, mint Magyarországon, de meglehetősen naiv

dolog ezt a pozitív listákra visszavezetni,³² mivel vannak olyan makrogazdasági eszközök és jelenségek (jegybanki alapkamat, tőzsde alakulása, árfolyamváltozás, infláció stb.), amelyek számszerűsíthetően gyakorolnak befolyást a hitelkamatok alakulására. Tehát – figyelemmel a szerződés szerűen teljesítő ügyfelekre, sok esetben (millió nagyságrend) – az adatbázis cél nélküli, készletező adatgyűjtés lenne.

Az adósok amúgy is kiszolgáltatott helyzetben vannak a hitelintézetekkel szemben. Az adatvédelmi biztoshoz rengeteg panasz érkezik,³³ amelyek banki túlkapásokra, jogellenes adatkezelésekre világítanak rá. Az adósokról egyébként nem indokolt még árnyaltabb képet kapniuk a hitelezőknek, mivel a legtöbb esetben csak kellő fedezet mellett nyújtanak kölcsönt, így a Ptk.-ban szereplő szerződést biztosító mellékkötelezettségek sokszínűsége elég biztonságot nyújt a nemfizetés esetére is. A gazdasági szakemberek egy része úgy gondolja, hogy a pozitív lista az ügyfeleknek kedvezne, mert a jól informáltság eredményeként erősödne a bankok közötti verseny, sokkal adóscentrikusabb, adósbarátabb szerződési feltételeket dolgoznának ki. Mások a becsület és jó hírnév védelmét emelik ki, mondván, hogy a listán való szereplésre és elért indexpontra hivatkozni előnyös lehet az üzleti életben. Elég szomorú ugyanakkor, hogy manapság a hazai gazdaságban a jó hírnév és a becsület védelme úgy merül fel, mint amit nem óvni kellene a támadástól, hanem bizonygatni, hogy egyáltalán van.

A pozitív lista bevezetése egy többpárti jogállami demokráciában végeredményben az Országgyűlésben dől el, azaz módosítják-e a Központi Hitelinformációs Rendszerre vonatkozó jelenleg hatályos szabályozást. Az előbbieken alapján elmondható: mivel a szakemberek véleménye között jelentős eltérések mutatkoznak, így a döntés elhúzódik. A sajtóban és a médiában olykor-olykor megjelennek hírek a KHR pozitív listájáról, a jelenlegi találgatások 2008 közepére, 2009-re jósolják annak bevezetését.

JEGYZETEK

- ¹ Még napjainkban is vitatott, hogy vajon a kereskedelmi és pénzüzletekre is kiterjedt-e a rendszabály, vagy csupán a földbirtokokat terhelő és a személyes szabadságvesztéssel járó adósságokra vonatkozott-e? In: Ókori Lexikon; szerk. Pecz Vilmos; 1902
- ² Ismertebb néven: Leges Licinia Sextia; in: Ókori Lexikon; szerk. Pecz Vilmos; 1902
- ³ Erről a szokásról még XVI. századi franciaországi ítéleteket is olvashatunk. In: Ráth-Végh István: Hatalom és Pénz; Gondolat, 1964
- ⁴ Spanyolország (1983), Franciaország (1984, 1989) Belgium (1985), Ausztria (1986), – érdekesség, hogy Németországban már 1934-ben, Olaszországban pedig 1964-ben működik központi nyilvántartás.
- ⁵ In: Révai Kereskedelmi, Pénzügyi és Ipari Lexikona; szerk. Schack Béla; 1930
- ⁶ Ez annak ellenére következett be, hogy még 2001-ben is a lakosság bankoktól felvett hitelállománya is csupán a GDP 6 százaléka körül alakult, míg az Európai Unióban 46 százalék volt ez az érték. (KSH)
- ⁷ In: Meir Kohn: Bank- és pénzügyek, pénzügyi piacok; Osiris, 2003, 335. oldal
- ⁸ Ehhez hozzájárul az is, hogy a hitelintézetek közötti információcsere egyenlőtlenül oszlik meg. A vezető bankok több szereplővel kerülnek kapcsolatba, ezért több információval is rendelkeznek. Elképzelhető tehát, hogy az egymás közötti verseny miatt és az információmegosztásból ténylegesen nagyobb vesztesége származik, mint amekkora nyereségre tesz szert azáltal, hogy a kisebb pénzintézetek által közrebocsátott adatokat is felhasználja. Erről többek között M. Pagano és T. Japelli ír kimerítően, in: Information Sharing in: Credit Markets, Journal of Finance, december, 1993
- ⁹ Ez eltérés a nyugat-európai rendszerekhez képest, mert azokat jellemzően a központi bankok alapították és a felügyeleti szervek működtetik. Az alapítók: Budapest Bank, Inter-Európa Bank, Kereskedelmi és Hitelbank, Külkereskedelmi Bank, Magyar Hitelbank, Takarékbank, Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Rt, Postabank. 1995-ben, a tőkeemelés során további négy bank (Commerzbank, Creditanstalt, Magyar Fejlesztési Bank, Mezőbank) és a Füzesabony és Vidéke Takarékszövetkezet csatlakozott a tulajdonosi körhöz. Ennek tükrében is érdemes megfigyelni, hogy egy bő évtized alatt mennyire átalakult a hazai bankrendszer.
- ¹⁰ E dátum körül vita van az irodalomban: az 1995. június 28. a BISz. Zrt. honlapján szerepel (www.bisz.hu), de www.webbank.hu oldalon az 1994. július 1. található.
- ¹¹ www.bisz.hu
- ¹² A lakossági rendszer érdemi működése ténylegesen csak 1999-től kezdődött.
- ¹³ Hpt. 130/A. § (5): A KHR-ből a Diákhitel Központ részére – a 130/J. § (4) bekezdésében foglaltakon kívül – referenciaadat nem adható át.
- ¹⁴ A terminológia a www.pszaf.hu oldalon található.
- ¹⁵ Bármely olyan adat, ideértve a nyilvántartott személyazonosító adatait is, amelyet a központi hitelinformációs rendszert kezelő pénzügyi vállalkozás e törvény alapján kezelhet. (Hpt. 2 melléklet V. fejezet)
- ¹⁶ In: Árvai-Dávid-Vincze: Hitelinformációs rendszerek; Hitelintézeti szemle, 2002/5.
- ¹⁷ A KHR felhasználója lehet minden olyan pénzügyi intézmény, amelynek csatlakozását a PSZÁF engedélyezi, és amely Együtműködési Szerződést köt a BISZ Zrt.-vel. A résztvevők köre nagyon sokszínű: bankok, szakosított hitelintézetek, takaré- és hitelszövetkezetek, faktoráló és lízincégek, befektetési társaságok és más pénzügyi vállalkozások.
- ¹⁸ Sajnálatos, hogy 2007 márciusától még nem frissítették az adatokat.
- ¹⁹ honlap: www.bisz.hu
- ²⁰ lásd hpt. 130/B. §
- ²¹ In: adatvédelmi biztos éves jelentése, 2005, ügyszám: 1653/K/2005
- ²² A terminológiai megkülönböztetés a www.bankweb.hu oldalról származik.
- ²³ Bank- és áruhitel egyaránt
- ²⁴ A lakossági és vállalkozási alrendszer között ez az alapvető különbség, a természetes személyek esetében csak már kialakult rendezetlen adósságot tartják

- nyilván, míg a vállalkozások tekintetében mindenesetesen szerződés bekerül a KHR-be.
- ²⁵ A hitelintézet a tájékoztatás iránti kérelmet a BISz Rt.-nak haladéktalanul, de legkésőbb két munkanapon belül továbbítja, amely öt napon belül a kért adatokat zárt módon megküldi a banknak, amely azt a kézhezvételt követően ugyancsak zárt módon, kézbesítési bizonyítvánnyal feladott irat formájában haladéktalanul, de legkésőbb két munkanapon belül eljuttatja a kérelmezőnek.
- ²⁶ Németországban ilyen a Bundes-SCHUFA és a Creditreform Experian GmbH; Nagy-Britanniában az Equifax és Experian. A világ legjelentősebb hitelinformációs cége a CRIF Group, amelyet 1989-ben alapítottak Olaszországban és napjainkban számos országban jelen van (Anglia, USA, Németország, Ausztria, Csehország, Mexikó, Kanada, Hollandia, Dánia).
- ²⁷ A hitelpontozásnak (scoring) az amerikai gazdasági életben régóta kialakult gyakorlata van, csak egy bizonyos küszöb elérése fölött kap az ügyfél hitelt. Bővebben in: Meir Kohn: Bank- és pénzügyek, pénzügyi piacok; Osiris, 2003
- ²⁸ In: Háttéranyag a lakossági hitelinformációs rendszerekről, PSZÁF, 2006
- ²⁹ Erről a témáról számos tanulmány született, a legjelentősebb az USA-beli J. Barron és M. Staten: The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U. S. Experience, 2000 Draft munkája. Szerintük az ott működő és felelősen kezelt teljes körű credit büro rendszer kimagasló szerepet játszik – az elmúlt évtizedben tapasztalható – pénzügyi szolgáltatások jelentékeny mértékű fejlődésében.
- ³⁰ Ezt a lengyel üzemeltetők számolták ki, emellett, hogy felajánlották saját rendszerük átalakított adatait. In: Árvai-Dávid-Vincze: Hitelinformációs rendszerek; Hitelintézeti szemle, 2002/5.
- ³¹ Erről bővebben az www.abiweb.obh.hu internetes oldalon lehet olvasni: Állásfoglalás a pozitív adóslistával kapcsolatban, továbbá az éves jelentések idevonatkozó részei.
- ³² A PSZÁF Háttéranyag a lakossági hitelinformációs rendszerekről, 2006 című anyaga ilyen megközelítést is tartalmaz.
- ³³ 2005-ben közel 120 panasz érkezett a pénzügyi szolgáltatók adatkezelésével kapcsolatban, amelyek közel 40 százalékát azonban a központi hitelinformációs rendszer működését kifogásoló bejelentések tették ki.

Papp Zsófia – Ujváriné Fejes Renáta – Simonka Gábor

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló új törvény

A pénzmosás elleni nemzetközi szintű fellépés szükségességét a gazdaságilag fejlett országok a '80-as évek során ismerték fel. Mindenekelőtt a kábítószer-kereskedelemből és a szervezett bűnözésből származó pénzeszközöknek a legális gazdaságba való visszaforgatása elleni egységes követelményrendszer kialakítása érdekében 1989-ben felállításra került a Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force, FATF). E nemzetközi szervezet a pénzmosás elleni harc fő letéteményeseként ajánlásaival olyan standardokat alkotott meg, amelyek az adott állam jogalkotására, pénzügyi-gazdasági szférájára, valamint a végrehajtó hatóságok működésére vannak kihatással, tekintettel arra, hogy az ajánlások célja a pénzmosás elleni intézményrendszer uniformizálása.

FELLÉPÉS A PÉNZMOSÁS ELLEN

A pénzmosás elleni fellépésnek két aspektusát különböztetjük meg. A pénzmosás büntetőjogi vetülete magát a pénzmosás bűncselekményének az elkövetőjét szankcionálja. A pénzmosás a bűncselekmény elkövetéséből eredő pénzeszköznek, vagyonnak a gazdasági tevékenység során való felhasználását, vagy azzal kapcsolatban pénzügyi művelet végzését jelenti a pénzeszköz, vagyon eredetének leplezése céljából. A pénzmosás elleni harc másik oldalát

a nem büntetőjogi intézményrendszer alkotja, amely a pénzmosás szempontjából kiemelten veszélyeztetett tevékenységeket folytató szolgáltatók számára fogalmaz meg egységes szabályokat. E szabályrendszer rendeltetése a „piszkos pénznek” a szolgáltató által működtetett infrastruktúrába való bekerülésének, beágyazódásának megelőzése és megakadályozása. Jelen tanulmány a pénzmosás (és a terrorizmus finanszírozása) elleni küzdelem ez utóbbi aspektusát kívánja bemutatni a legfrissebb hazai jogforrás vizsgálatával.

Az Európai Unió harmadik pénzmosás és terrorizmus finanszírozás elleni irányelve¹ (irányelv) az Európai Unió Hivatalos lapjában 2005. november 25-én került kihirdetésre és 2005. december 15-én lépett hatályba. A tagállamok 2007. december 15-ig voltak kötelesek hatályba léptetni azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelvnek (és végrehajtó rendelkezéseinek²) megfeleljenek.

Az irányelv célja, hogy megelőzze és megakadályozza a bűncselekmények elkövetéséből származó pénznek vagy pénzben kifejezhető értékkel bíró dolognak a pénzmosás szempontjából veszélyeztetett tevékenységeken keresztül történő tisztára mosását, valamint a terrorizmusnak pénzzel vagy pénzben kifejezhető értékkel bíró dologgal való támogatását.

Az irányelv felváltotta az EU korábban hatályban volt pénzmosás elleni irányelveit és elsődleges célja a FATF pénzmosás elleni küzdelme kapcsán megfogalmazott és időközben módosított 40 ajánlásának, valamint a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem érdekében elfogadott 9 új speciális ajánlás számos elemének a közösségi jogba történő beemelése.³

Az irányelv (és végrehajtó rendelkezései) hazai jogba történő átültetése egy új, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló jogszabály megalkotásával, illetve a kapcsolódó jogszabályok szükség szerinti módosításával történt meg.

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (új pmt) rendelkezéseinek túlnyomó többsége 2007. december 15-én lépett hatályba és felváltotta a korábban hatályban volt pénzmosás elleni törvényt (régi pmt).⁴ Jelen tanulmány az új pmt legfontosabb rendelkezéseit mutatja be, kitérve arra is, hogy az új pmt milyen fontosabb módosításokat eredményezett a régi pmt rendelkezéseire képest.

AZ ÚJ PMT HATÁLYA

Előjáróban fontos kiemelni, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának tilalmát a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) biztosítja.⁵ Az új pmt pedig ezen tilalom hatékony érvényesítése érdekében a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzése és megakadályozása érdekében szükséges rendelkezéseket tartalmazza.

A régi pmt rendelkezései a pénzmosás megelőzését és megakadályozását biztosították, így lényeges változás, hogy az új pmt tárgyi hatálya kiterjesztésre került a pénzmosás mellett a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre is.

Az új pmt *személyi hatálya* kiterjed a gazdaság azon szereplőire, akik tevékenységük során ki vannak téve annak, hogy szolgáltatásaikat

pénzmosásból származó vagyon legalizálására vagy a terrorizmusnak pénzzel vagy pénzben kifejezhető értékkel bíró dologgal való támogatására használják fel.

Az új pmt hatálya alá a következő személyek és szervezetek tartoznak:

- pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet, befektetési szolgáltatási tevékenységet folytat, befektetési szolgáltatási tevékenységet kiegészítő szolgáltatást nyújt;
- biztosítási, biztosításközvetítói és foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatási tevékenységet (nem-életbiztosítási ágba tartozó tevékenység esetén);
- árutőzsdei szolgáltatási tevékenységet folytat;
- postai pénzforgalmi közvetítói tevékenységet, postai készpénzátutalást, belföldi és nemzetközi postautalvány-felvételt és -késztelést folytat;
- ingatlanügylettel kapcsolatos tevékenységet folytat;
- könyvvizsgálói tevékenységgel foglalkozik;
- könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet megbízási, illetve vállalkozási jogviszony alapján végez;
- játékkaszinót vagy elektronikus kaszinót működtet;
- nemesfémekkel és az ezekből készült tárgyakkal kereskedik;
- árukereskedelmi tevékenysége folytatása során 3,6 millió forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést fogad el;
- önkéntes kölcsönös biztosítópénztárként működik;
- ügyvédi, közjegyzői tevékenységet végez.⁶

Az új pmt hatálya kiterjed tehát azon árukereskedelmi tevékenységet folytató szolgáltatókra, akik 3,6 millió forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést fogadnak el. Az árukereskedelmi tevékenységet folytató szolgáltatók e tevékenységük körében nem fo-

gadhatnak el 3,6 millió forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést, kivéve, ha belső szabályzatuk felügyelő szerv (a kereskedelmi hatóság, azaz a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal) részére történő megküldésével vállalják az új pmt szerinti kötelezettségek teljesítését. (A kereskedelmi hatóság a belső szabályzat jóváhagyásával egyidejűleg a szolgáltatót nyilvántartásba veszi. Az új pmt egy átmeneti rendelkezést is meghatároz ebben a vonatkozásban: az a szolgáltató, amely nem szerepel ezen nyilvántartásban, legkésőbb 2008. március 15-ig fogadhat el 3,6 millió forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést.)⁷

Nem tartozik az új pmt hatálya alá a Magyar Nemzeti Bank (MNB), kivéve a pénzáutalásokat kísérő megbízási adatokra vonatkozó rendelkezéseket és az általa végzett felügyeletet (a pénzfeldolgozási tevékenység tekintetében). Ezen túlmenően nem tartozik az új pmt hatálya alá:

- a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényben (hpt), valamint a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvényben (bszt) meghatározott „b” típusú ügynök;
- a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvényben (bit) meghatározott függő biztosításközvetítő;
- a bit-ben meghatározott független biztosításközvetítő a nem-életbiztosítási ágba tartozó szerződésekkel kapcsolatos tevékenysége során;
- a biztosító, amennyiben kizárólag nem-életbiztosítási ágba tartozó tevékenység végzésére rendelkezik engedéllyel; továbbá
- a nem-életbiztosítási ágba tartozó és az életbiztosítási ágba tartozó tevékenység egyidejű végzésére engedéllyel rendelkező szolgáltató (kompozit biztosító) pedig a nem-életbiztosítási tevékenysége tekintetében.

(Az új pmt tehát csak az életbiztosítási tevékenységet tartja a hatálya alatt.)⁸

Az új pmt megállapítja a pénzáutalásokat kísérő megbízási adatokról szóló 1781/2006/EK-rendelet (1781/2006/EK-rendelet) végrehajtásához szükséges rendelkezéseket is (annak érdekében, hogy a jogalkalmazók számára áttekinthetővé, egyértelművé váljanak a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem érdekében teljesítendő kötelezettségeik az új pmt keretein belül).⁹

A régi pmt hatályához¹⁰ képest tehát a legfontosabb változás azon árukereskedelmi tevékenységet folytató szolgáltatók hatály alá kerülése, akik 3,6 millió forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést fogadnak el. Fontos változás továbbá az elektronikus kaszinót működtető szolgáltatóknak, valamint a foglalkoztatói nyugdíj-szolgáltatási tevékenységet folytató szolgáltatóknak a hatály alá vonása. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása kockázatának mérlegelését követően nem volt indokolt azonban a befektetésialapkezelési tevékenységet folytató szolgáltatóknak a hatály alatt tartása a továbbiakban. Az új pmt hatálya a régi pmt rendszeréhez hasonlóan tevékenységi alapon került meghatározásra (tekintettel arra, hogy az új pmt hatékony alkalmazhatósága és más hazai jogszabályokkal való összhangja ezáltal volt megteremthető).

ÜGYFÉL-ÁTVILÁGÍTÁSI KÖTELEZETTSÉG

Az új pmt részletes szabályokat határoz meg az ügyfél-átvilágítási kötelezettség vonatkozásában. A szolgáltató az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket a következő *esetekben* köteles alkalmazni:

- az üzleti kapcsolat létesítésekor;
- a 3,6 millió forintot elérő vagy meghaladó összegű ügyleti megbízás teljesítésekor (ténylegesen összefüggő, több ügyleti megbízás esetén is, ha ezek együttes értéke eléri a hárommillió-hatszáz ezer forintot);

- pénzmosásra vagy a terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény vagy körülmény felmerülése esetén, amennyiben az átvilágításra még nem került sor; valamint
- ha kétség merül fel a korábban kapott ügyfélazonosító adatok valódiságáról vagy megfelelőségéről.¹¹

A fent meghatározott esetekben a szolgáltató a következő *ügyfél-átvilágítási intézkedéseket* köteles elvégezni:

- az ügyfél azonosítása és a személyazonosságának igazoló ellenőrzése;
- a tényleges tulajdonos azonosítása és személyazonosságának igazoló ellenőrzése;
- adatrögzítés az üzleti kapcsolatra és az ügyleti megbízásra vonatkozóan; továbbá
- az üzleti kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérése (monitoring).

A szolgáltató ezen ügyfél-átvilágítási intézkedések terjedelmét *kockázatérzékenységi alapon* jogosult meghatározni: az új pmt minimum- és maximumadatkört határoz meg és a szolgáltató az ügyfél-átvilágítás során a rögzítendő adatok számát az üzleti kapcsolat vagy ügyleti megbízás jellege és összege, valamint az ügyfél körülményei alapján (a belső szabályzatban meghatározott esetek figyelembevételével), a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának kockázatát mérlegelve határozhatja meg.

Az új pmt tehát a régi pmt rendszeréhez képest részletesebb rendelkezéseket tartalmaz az ügyfél-átvilágítási kötelezettség és intézkedések vonatkozásában, továbbá teljesen új intézményként vezeti be a kockázatalapú megközelítést. Az új pmt alapján a szolgáltató az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket a következő esetben is köteles elvégezni (a már a régi pmt-ben is meglévő három eset mellett): ha kétség merül fel a korábban kapott ügyfél-azonosító adatok valódiságáról vagy megfelelőségéről. Fontos változás továbbá ügyleti megbízások esetében a 2 millió forintos összeghatár 3,6 millió forintra történő felemelése. Az új pmt az ügyfél-átvilá-

gítási intézkedések közül a következő kötelezettségeket új elemként tartalmazza: kockázatalapú és megfelelő intézkedések meghozatala a tényleges tulajdonos személyazonosságának igazoló ellenőrzése céljából, továbbá az üzleti kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérése (monitoring).

Az ügyfél azonosítása és személyazonosságának igazoló ellenőrzése¹²

Az új pmt alapján a szolgáltató az ügyfél-átvilágítás kötelező eseteiben az ügyfelet, annak meghatalmazottját, a rendelkezésre jogosultat, továbbá a képviselőt köteles azonosítani és személyazonosságának igazoló ellenőrzését elvégezni. A szolgáltató az *azonosítás* érdekében legalább a minimumadatkört köteles írásban rögzíteni.¹³ A szolgáltató ezen túlmenően kockázatérzékenységi alapon dönthet a további adatok rögzítéséről és az elkérhető adatkört (maximumadatkör) az új pmt pontosan meghatározza.¹⁴ A *személyazonosság igazoló ellenőrzése* érdekében a szolgáltató az új pmt-ben meghatározott okiratok bemutatását köteles megkövetelni, valamint köteles ellenőrizni a bemutatott azonosságot igazoló okirat érvényességét is.

Tekintettel arra, hogy a régi pmt által rögzítendő azonosító adatok köre az új pmt által meghatározott maximumadatkörrel egyezik meg, a szolgáltatók az új pmt hatálybalépésekor már meglévő ügyfelek esetében ezen maximumadatkörrel rendelkeznek. A meglévő ügyfelek esetében ezen adatkör kezelése nem minősül jogszabályellenesnek, és bizonyos adatok nyilvántartásból történő törlése vonatkozásában az új pmt döntési lehetőséget kíván adni a szolgáltatók számára. Az új ügyfelek esetében azonban már teljes mértékben az új pmt rendelkezései szerint szükséges eljárni (kockázatérzékenységi alapon történő ügyfél-azonosítás). A személyazonosság igazoló ellenőrzése

érdekében elkérhető okiratkör lényegében megegyezik a régi pmt-ben meghatározott személyazonosságot igazoló okiratok körével (személyi igazolvány, útlevél, kártya formátumú vezetői engedély és lakcímet igazoló hatósági igazolvány, stb.)¹⁵

A tényleges tulajdonos azonosítása és a személyazonosságának igazoló ellenőrzése¹⁶

Az új pmt a tényleges tulajdonos *azonosítása* tekintetében az írásbeli nyilatkozat megtételének kötelezettségét és a rögzítendő adatok körét határozza meg. Az ügyfél köteles a szolgáltató részére írásbeli nyilatkozatot tenni arra vonatkozóan, hogy a saját vagy a tényleges tulajdonos nevében, illetve érdekében jár-e el, és ha igen, akkor az írásbeli nyilatkozatának a tényleges tulajdonosra vonatkozóan egy minimumadatkört mindenképpen tartalmaznia kell.¹⁷ A szolgáltató ezen túlmenően kockázatérzékenységi alapon dönthet a további adatok rögzítéséről és az elkérhető adatkört (maximumadatkör) az új pmt itt is pontosan meghatározza.¹⁸ Ha a tényleges tulajdonos *személyazonosságával* kapcsolatban kétség merül fel, a szolgáltató köteles intézkedéseket tenni a tényleges tulajdonos személyazonosságára vonatkozó adat jogszabály alapján e célra rendelkezésére álló vagy nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartásban történő ellenőrzése érdekében.

Az új pmt a tényleges tulajdonosra vonatkozó írásbeli nyilatkozattételi kötelezettség tekintetében fenntartja a régi pmt rendszerét. A régi pmt azonban az írásbeli nyilatkozatban csak két adat rögzítését írta elő (név, lakcím/székhely)¹⁹, így a rögzítendő adatkör a tényleges tulajdonos vonatkozásában kibővült. A tényleges tulajdonos személyazonosságának igazoló ellenőrzésére vonatkozó rendelkezés viszont teljesen új elemként jelenik meg az új pmt-ben. Új elemként jelenik meg továbbá a

tényleges tulajdonos fogalmának pontosabb, részletesebb meghatározása is (az Értelmező rendelkezések között).

Adatrögzítés az üzleti kapcsolatra és az ügyleti megbízásra vonatkozóan²⁰

Az új pmt alapján a szolgáltató az üzleti kapcsolatra és az ügyleti megbízásra vonatkozóan legalább egy minimumadatkört köteles írásban rögzíteni.²¹ A szolgáltató ezen túlmenően kockázatérzékenységi alapon dönthet további adatok rögzítéséről (maximumadatkör).²²

A régi pmt szabályai csak az üzleti kapcsolatra és az ügyleti megbízásra vonatkozó és ahhoz kapcsolódó legfontosabb adatok rögzítéséről rendelkeztek, az adatkör pontos meghatározása nélkül²³, így az új pmt ebben a vonatkozásban lényegesen konkrétabb rendelkezéseket tartalmaz.

Az üzleti kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérése (monitoring)²⁴

Az új pmt rendelkezik az üzleti kapcsolat folyamatos figyelemmel kíséréséről (annak megállapítása érdekében, hogy az adott ügyleti megbízás összhangban áll-e a szolgáltatónak az ügyfélről a jogszabályok alapján rendelkezésre álló adataival), továbbá rendelkezik az üzleti kapcsolatra vonatkozó információk naprakészen tartásának kötelezettségéről is (az ügyfél köteles a tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül a szolgáltatót értesíteni az ügyfél-átvilágítás során megadott adatokban, illetve a tényleges tulajdonos személyét érintően bekövetkezett változásról; ha számla terhére vagy javára két naptári évet elérő időtartam alatt megbízás teljesítésére nem került sor, a szolgáltató 30 napon belül köteles írásban vagy a következő egyenlegközlő értesítésben felhívni ügyfelét az adatokban bekövetkezett változások közlésére).

A monitoring az ügyfél-átvilágítási intézkedések részeként új intézményként jelenik meg a régi pmt rendelkezéseivel képest, az üzleti kapcsolatra vonatkozó információk naprakészen tartásának kötelezettsége tekintetében azonban az új pmt a régi pmt rendszerét kívánja fenntartani.²⁵

Az ügyfél-átvilágítási intézkedések elvégzésének időpontja²⁶

Az új pmt alapján a szolgáltató alapesetben az üzleti kapcsolat létesítése vagy az ügylet végrehajtása előtt köteles lefolytatni az ügyfél és a tényleges tulajdonos személyazonosságának igazoló ellenőrzését. Az új pmt rendelkezik továbbá arról, hogy ha a szolgáltató nem tudja végrehajtani az ügyfél-átvilágítást, akkor az érintett ügyfélre vonatkozóan köteles megtagadni az ügyfél megbízása alapján bankszámlán keresztül művelet végzését, üzleti kapcsolat létesítését és ügyleti megbízás teljesítését vagy köteles megszüntetni a vele fennálló üzleti kapcsolatot. Az új pmt az ügyfél-átvilágítási intézkedések elvégzésének időpontja tekintetében *kivételi lehetőségeket* is ad.²⁷

Az új pmt a *játékkaszinók és elektronikus kaszinók* vonatkozásában speciális ügyfél-átvilágítási eljárást határoz meg. A szolgáltató az ügyfél-átvilágítást a játékkaszinó területére történő belépéskor köteles elvégezni. (Az új pmt az Értelmező rendelkezések között határozza meg, hogy a játékkaszinók és elektronikus kaszinók ügyfelei esetében üzleti kapcsolat létesítésének a játékkaszinó vagy elektronikus kaszinó területére történő első belépés tekintendő. A szolgáltató tehát az első belépéskor végzi el az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket.)²⁸

Az új pmt az ügyfél-átvilágítás elvégzése időpontjának alapesetét (az üzleti kapcsolat létesítése vagy ügylet végrehajtása előtt), illetve a játékkaszinókra és elektronikus kaszinókra vonatkozó ügyfél-átvilágítási eljárást a régi pmt

rendelkezéseivel egyezően határozza meg.²⁹ Az új pmt által biztosított bizonyos kivételek azonban új elemként jelennek meg.

Az új pmt előírja, hogy a szolgáltató 2009. január 1-jét követően köteles megtagadni az ügyleti megbízás teljesítését, amennyiben az ügyfél vonatkozásában nem állnak rendelkezésre teljes körűen az új pmt-ben meghatározott ügyfél-átvilágítás eredményei. (Az ügyleti megbízás teljesítésének megtagadása a következő feltételek együttes érvényesülése esetén kötelező: a szolgáltató az ügyféllel az új pmt hatályba lépése előtt létesített üzleti kapcsolatot; az ügyfél a szolgáltatónál ügyfél-átvilágítás céljából személyesen vagy képviselő útján nem jelent meg; és az az ügyfél vonatkozásában az új pmt-ben meghatározott ügyfél-átvilágítás eredményei nem állnak teljes körűen rendelkezésére.) Az új pmt tehát egy év átmeneti időt biztosít arra, hogy a törvény hatályba lépésekor már meglévő ügyfelek kiegészítsék a szolgáltatóknál már meglévő adataikat.³⁰ (Az új ügyfelek tekintetében már természetesen az új pmt rendelkezései szerint történik az ügyfél-átvilágítás.)

A régi pmt is rendelkezett a már meglévő ügyfelek újraazonosításának kötelezettségéről.³¹ Fontos változásnak tekinthető azonban, hogy az új pmt (a régi pmt rendelkezéseivel ellentétben) már nem írja elő az ügyfél kötelező írásbeli értesítését. (Az ügyfelek jelentős része feltételezhetően egy év alatt felkeresi személyesen is a szolgáltatót, és akkor mód nyílik a hiányzó adatok rögzítésére. Amennyiben mindez nem történik meg, a szolgáltató választására van bízva, hogyan és mikor veszi fel a személyes kapcsolatot az ügyféllel.)

AZ EGYSZERŰSÍTETT ÜGYFÉL-ÁTVILÁGÍTÁS

Az új pmt (a kockázatalapú megközelítéssel összhangban) a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozása tekintetében alacsony kockázatot jelentő bizonyos ügyfelek és ügyletek vo-

natkozásában egyszerűsített ügyfél-átvilágítás alkalmazását írja elő. Egyszerűsített ügyfél-átvilágítás esetében az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket csak pénzmosásra vagy a terrorizmus finanszírozására utaló tény, adat vagy körülmény felmerülése esetén kell elvégezni (nem kötelező tehát üzleti kapcsolat létesítése stb. esetén), azonban ebben az esetben is kötelező az üzleti kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérésének az elvégzése. Az új pmt a következő *ügyfelek* esetében rendelkezik az egyszerűsített ügyfél-átvilágítás alkalmazásáról:

- pénzügyi szolgáltató³², ha tevékenységét az Európai Unió területén végzi vagy olyan harmadik országban került bejegyzésre, amelyre az új pmt-ben meghatározottakkal egyenértékű követelmények vonatkoznak, és amely ezek betartása tekintetében állami felügyelet alatt áll;
- jegyzett társaság (bizonyos feltételekkel);
- az új pmt-ben meghatározott felügyeletet ellátó szerv;
- központi államigazgatási szerv, valamint helyi önkormányzat;
- az Európai Közösség intézménye, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, az Európai Központi Bank és az Európai Beruházási Bank.

Az új pmt a következő *termékek vagy ügyletek* esetében rendelkezik az egyszerűsített ügyfél-átvilágítás alkalmazásáról: életbiztosítási ágba tartozó biztosítások, ha az éves biztosítási díj nem haladja meg a 260 ezer forintot, vagy ha az egyszeri biztosítási díj nem haladja meg a 650 ezer forintot; nyugdíjbiztosítások, amelyeknél a biztosítási szerződés nem vásárolható vissza, illetve a biztosító szolgáltatására jogosult személyt megillető összeg hitel vagy kölcsön fedezeteként nem fogadható el.

Az új pmt felhatalmazza a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős minisztert (pénzügyminiszter), hogy rendeletben tegye közzé azon harmadik országok listáját, amelyek jogszabályai az új pmt-ben meghatáro-

zottakkal egyenértékű követelményeket tartalmaznak.³³

Az új pmt teljesen új intézményként vezeti be az egyszerűsített ügyfél-átvilágítást (annak egyértelművé tételével, hogy ezen esetekben az ügyfél-átvilágítási intézkedések elvégzése csak a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása gyanújának felmerülése esetén kötelező). A régi pmt azon kivételeket határozta meg, amely esetekben nem kötelező alkalmazni, illetve nem alkalmazandók az azonosításra vonatkozó követelmények [bizonyos biztosítási ügyletek; az ügyfél a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF), továbbá az ügyfél olyan országban bejegyzett hitelintézet vagy pénzügyi szolgáltató, amelynek jogszabályai megfelelnek az EU korábban hatályban volt pénzmosás elleni irányelve rendelkezéseinek].³⁴ Teljesen új elemként jelenik meg tehát az új pmt-ben a jegyzett társaságok, a felügyeletet ellátó szervek, a központi államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok, valamint az Európai Közösség intézményei, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, az Európai Központi Bank és az Európai Beruházási Bank vonatkozásában az egyszerűsített ügyfél-átvilágítás alkalmazása.

A FOKOZOTT ÜGYFÉL-ÁTVILÁGÍTÁS

Az új pmt (a kockázatalapú megközelítéssel összhangban) a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozása tekintetében magas kockázatot jelentő bizonyos ügyfelek és ügyletek vonatkozásában a fokozott ügyfél-átvilágítás alkalmazását írja elő. Fokozott ügyfél-átvilágítás alkalmazása esetén az új pmt-ben meghatározott valamennyi ügyfél-átvilágítási intézkedés elvégzése kötelező és ezek mellett kerül sor további intézkedések végrehajtására. Az új pmt négy esetben mondja ki a fokozott ügyfél-átvilágítás kötelezettségét és a kapcsolódó intézkedéseket.³⁵

Amennyiben az *ügyfél nem jelent meg személyesen* az azonosítás és a személyazonosság igazoló ellenőrzése céljából, a szolgáltató az azonosítás során az ügyfél-azonosítás esetén lehetővé tett maximumadatkört köteles rögzíteni. A személyazonosság igazoló ellenőrzése érdekében pedig az ügyfél köteles a szolgáltató részére benyújtani az ügyfél-azonosítás során előírt okirat hiteles másolatát. (Az új pmt ezen rendelkezései mind a belföldön, mind a külföldön tartózkodó távollévő ügyfél vonatkozásában alkalmazandók.) A pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet folytató szolgáltató *harmadik országban székhellyel rendelkező szolgáltatóval történő levelezőbanki kapcsolat* létesítését megelőzően az ügyfél-átvilágítási intézkedések elvégzése mellett az új pmt-ben taxatív meg határozott kiegészítő kötelezettségeknek köteles eleget tenni.³⁶ Az új pmt rendelkezik továbbá a fiktív bankkal történő levelezőbanki kapcsolat létesítésének és fenntartásának tilalmáról. A *külföldi kiemelt közszereplők* azonosítása érdekében valamennyi külföldi lakóhellyel rendelkező ügyfél köteles a szolgáltató részére írásbeli nyilatkozatot tenni arra vonatkozóan, hogy saját országának joga szerint kiemelt közszereplőnek minősül-e, és ha igen, akkor milyen minőségben. A szolgáltató (ha a nyilatkozat valódisága kérdéses) köteles intézkedéseket tenni ezen nyilatkozat jogszabály alapján e célra rendelkezésére álló vagy nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartásban történő ellenőrzése érdekében. Külföldi kiemelt közszereplő esetén az üzleti kapcsolat létesítésére, az üzleti megbízás teljesítésére kizárólag a szolgáltató szervezeti és működési szabályzatában meghatározott vezetője jóváhagyását követően kerülhet sor. (A korrupció elleni küzdelem érdekében került sor a külföldi kiemelt közszereplők vonatkozásában a fokozott ügyfél-átvilágítás bevezetésére és az új pmt az Értelmező rendelkezések között határozza meg a kiemelt közszereplő kategóriát.³⁷) A *pénzváltási tevékenység* végzése so-

rán létrejövő üzleti kapcsolat esetében már az 500 ezer forintot elérő, illetve meghaladó összegű pénzváltás esetén köteles a szolgáltató az ügyfelet az ügyfél-azonosítás esetére meghatározott maximumadatkörre vonatkozóan azonosítani, köteles továbbá a személyazonosság igazoló ellenőrzését, a tényleges tulajdonos azonosítását és személyazonosságának igazoló ellenőrzését, valamint az üzleti megbízásra vonatkozó adatrögzítést elvégezni. Az üzleti bizonylaton az új pmt-ben konkrétan meghatározott adatokat kell feltüntetni.³⁸

Az új pmt teljesen új intézményként vezeti be a fokozott ügyfél-átvilágítást. A régi pmt csak a pénzváltók vonatkozásában írt elő az általánosanál szigorúbb azonosítási kötelezettséget: a pénzváltási tevékenységet folytató szolgáltató (a kétmillió forintos összeghatár helyett) már a 300 ezer forintot elérő, illetve meghaladó összegű pénzváltási tranzakció esetén köteles volt az ügyfelet azonosítani.³⁹ Teljesen új elemként jelenik meg tehát az új pmt-ben a személyesen meg nem jelenő ügyfelek, a harmadik országban székhellyel rendelkező szolgáltatókkal történő levelezőbanki kapcsolatok és a külföldi kiemelt közszereplők vonatkozásában a fokozott ügyfél-átvilágítás alkalmazása. (A régi pmt nem határozta meg a kiemelt közszereplő kategóriát, így ezen kategória bevezetése szintén fontos változásnak tekinthető.) Új rendelkezés továbbá a pénzváltási tevékenység esetében az összeghatár 500 ezer forintra történő felemelése és az üzleti bizonylaton feltüntetésre kerülő adatkör kibővítése.

A MÁS SZOLGÁLTATÓ ÁLTAL ELVÉGZETT ÜGYFÉL-ÁTVILÁGÍTÁSI INTÉZKEDÉSEK

Az új pmt (az üzleti késedelmekhez és a hatékonyság csökkenéséhez vezető ismételt ügyfél-átvilágítási eljárás elkerülése érdekében) lehetővé teszi a más szolgáltató által elvégzett ügyfél-átvilágítás eredményének elfogadását. Vala-

mennyi szolgáltató jogosult elfogadni a *pénzügyi szolgáltatók* (kivéve a készpénzáttulalás és pénzváltási tevékenységet folytató szolgáltatók) által elvégzett ügyfél-átvilágítás eredményét (mindez érvényes a Magyar Köztársaság területén, az Európai Unió más tagállamában vagy meghatározott feltételeknek megfelelő harmadik országban tevékenységet folytató pénzügyi szolgáltatók által elvégzett ügyfél-átvilágításra). Az új pmt alapján a *könyvvizsgálók, könyvelők, adószakértők, adótanácsadók, ügyvédek és közjegyzők* jogosultak elfogadni az ugyanezen tevékenységet végző szolgáltató által elvégzett ügyfél-átvilágítás eredményét (mindez szintén érvényes a Magyar Köztársaság területén, az Európai Unió más tagállamában vagy meghatározott feltételeknek megfelelő harmadik országban tevékenységet folytató szolgáltatók által elvégzett ügyfél-átvilágításra). Ha az ügyfél-átvilágítást olyan szolgáltató végezte el, amely tevékenységét harmadik országban folytatja, akkor ezen szolgáltatónak a következő követelményeknek kell megfelelnie: kötelező szakmai nyilvántartásban szerepel; az új pmt-ben megállapított vagy azokkal egyenértékű ügyfél-átvilágítási és nyilvántartási követelményeket alkalmaz és felügyeletére is az új pmt-ben megállapított vagy azokkal egyenértékű követelmények szerint kerül sor, vagy székhelye olyan harmadik országban van, amely az új pmt-ben meghatározottakkal egyenértékű követelményeket ír elő.

Az új pmt alapján a más szolgáltató által elvégzett ügyfél-átvilágítás eredményének elfogadására az *ügyfél hozzájárulása* alapján kerülhet sor: a szolgáltató az új pmt-ben meghatározott esetekben az ügyfél-átvilágítás elvégzése érdekében igényelt adatot (valamint írásbeli kérésre a dokumentáció másolatát) az érintett ügyfél hozzájárulása esetén jogosult más szolgáltató rendelkezésére bocsátani. Az ügyfél-átvilágítás teljesítése vonatkozásában a felelősség a más szolgáltató által elvégzett ügyfél-átvilágítás eredményét elfogadó szolgáltatót terheli.

A régi pmt nem adott lehetőséget a más szolgáltató által elvégzett ügyfél-átvilágítás eredményének elfogadására, így az új pmt által bevezetett lehetőség az ügyfél-átvilágítás végrehajtása szempontjából rendkívül fontos előrelépésnek, újításnak tekintendő.

A PÉNZÁTTULALÁSOKAT KÍSÉRŐ MEGBÍZÓI ADATOK

Az új pmt megállapítja az 1781/2006/EK-rendelet⁴⁰ végrehajtásához szükséges rendelkezéseket. A rendeleti formának köszönhetően nem szükséges az 1781/2006/EK-rendelet magyar jogszabályokba történő külön átültetése.

Az 1781/2006/EK-rendelet⁴¹ a tagállamra ruház bizonyos végrehajtási jogköröket a rendelet tagállami érvényesülése érdekében. Az új pmt ennek megfelelően kijelöli a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni felelős hatóságokat Magyarországon: a pénzügyi információs egységként működő hatóságot (FIU⁴²) és a PSZÁF-t. Továbbá kijelöli a rendelet előírásai betartásának hatékony ellenőrzése és a szankciók alkalmazása céljából a felelős hatóságokat (az új pmt rendelkezéseivel összhangban a felügyelő szervezet), amelyek: szintén az FIU az MNB vonatkozásában és a PSZÁF az 1781/2006/EK-rendelet hatálya alá tartozó egyéb szolgáltatók esetében. Az új pmt meghatározza az eljárási szabályokat. A felelős hatóságok kötelesek hatékonyan ellenőrizni az 1781/2006/EK-rendelet előírásainak betartását, a szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.⁴³

A PSZÁF a jogsértés súlyával arányosan az új pmt-ben meghatározott intézkedéseket alkalmazhatja, továbbá a rendelet megsértése, illetve nem megfelelő teljesítése esetén felhívhatja a szolgáltatót az 1781/2006/EK-rendelet előírásainak betartására vagy megtilthatja a pénzáttulalási tevékenység végzését a jogsértő állapot fennállása alatt.⁴⁴

A szankciók tekintetében az FIU nem szabhat ki bírságot az egyéb, a hatály alá tartozó szolgáltatóktól eltérően az MNB-re a jegybank intézményi függetlensége megsértésének elkerülése érdekében. Az FIU nem gyakorolja azon jogát sem az MNB tekintetében, amelynek megfelelően megtilthatja a szolgáltatónak a jogsértő állapot fennállása alatt a pénzáutalási tevékenység végzését. Ennek indoka, hogy a jegybanki pénzáutalási tevékenység nem választható el a jegybank egyéb, az MNB-törvényben meghatározott alapvető feladataitól.⁴⁵

Az 1781/2006/EK-rendelet által meghatározott pénzösszeg euróértékének kiszámításakor a pénzáutalásra vonatkozó megbízás átvételének napján a MNB által közzétett hivatalos árfolyamot, az MNB hivatalos árfolyamlapján nem szereplő pénznemek esetében az ezek euróra átszámított árfolyamairól szóló, a pénzáutalásra vonatkozó megbízás átvételének napján érvényes MNB-közleményben foglalt árfolyamot kell alkalmazni.⁴⁶

Az új pmt a hazai alkalmazhatóság elősegítése érdekében meghatározza, hogy „nemzeti azonosító szám” alatt Magyarországon természetes személy estében az azonosító okmány típusát és számát, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén a cégjegyzékszámot, egyéb nyilvántartási számot vagy a jogi személy létrejöttéről szóló határozat számát kell érteni.⁴⁷

Az 1781/2006/EK-rendelet bizonyos cikkek esetében lehetőséget biztosít a tagállamoknak az alapszabályoktól eltérő, mentesítő vagy az alkalmazást könnyítő rendelkezések életbe lépésére, amelyek szintén az új pmt-ben kerülnek meghatározásra. Magyarországon a szolgáltatók nem alkalmazzák az 1781/2006/EK-rendeletet olyan, az adott tagállamon belüli pénzáutalásokra, amikor egy kedvezményezettnek az áru- és szolgáltatásnyújtásért történő fizetést lehetővé tevő számlájára irányul a pénzáutalás, amennyiben:

a a kedvezményezett fizetési szolgáltatója

az EU 3. pénzmosás és terrorizmus finanszírozás elleni irányelvében megállapított kötelezettségek hatálya alá tartozik;

b a kedvezményezett fizetési szolgáltatója egy egyedi referenciaszám segítségével képes nyomon követni a pénzáutalást – a kedvezményezetten keresztül – attól a jogi vagy természetes személytől, aki vagy amely a kedvezményezettrel az áru- és szolgáltatásnyújtásra vonatkozóan megállapodást kötött; és

c az átutalt összeg nem haladja meg az 1000 eurót. E rendelkezés többek közt a postai készpénz-átutalási tevékenység vagy a bank pénztárában történő – a bank által vezetett számlán jóváírásra vagy más bankhoz átutalásra kerülő – befizetések során jelent könnyebbséget az áru- és szolgáltatásnyújtás teljesítése vonatkozásában.

A BEJELENTÉSI KÖTELEZETTSÉG

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzése szabályrendszerének egyik leglényegesebb eleme a szolgáltatók számára előírt *bejelentési kötelezettség*. A szolgáltató aspektusából a bejelentés egy, a saját maga által működtetett belső ellenőrzési és információs rendszerre alapján megjelenő észlelés. Ez az észlelés az ügyféllel kapcsolatban pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény felmerülésére vonatkozik, amelyet jelez az FIU-nak.⁴⁸

Az új pmt alapján a szolgáltató *pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény felmerülése* esetén haladéktalanul bejelentést tesz az FIU-nak. A szolgáltató által teljesített bejelentésnek tartalmaznia kell az ügyfél-átvilágítás során rögzített adatokat, valamint a pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adatot, tény, körülményt.⁴⁹

A bejelentés *módját* illetően az új pmt lehetőséget biztosít arra, hogy a szolgáltató fax- vagy tértivevény-különszolgáltatással postai

kézbítés mellett védelemmel ellátott elektronikus üzenet formájában is teljesíthesse bejelentését.⁵⁰ Továbbá záró rendelkezései között 2008. december 15-től kezdődően kizárólagossá teszi a védelemmel ellátott elektronikus üzenet formájában történő bejelentést, ezáltal is gyorsítva a bejelentés folyamatát, illetve segítve az FIU-nak a bejelentés rögzítésével és vizsgálatával kapcsolatos munkáját.⁵¹

Amennyiben a szolgáltató szervezeti formában működik, akkor a bejelentése a szolgáltató által a bejelentés továbbítására *kijelölt személyen* keresztül jut el az FIU-hoz. A kijelölt személynek a szolgáltató szervezetéből való kiemelésén kívül a bejelentett ügyleti megbízást észlelő ügyintéző védelmét szolgálja az a rendelkezés is, amely szerint a bejelentőt jóhiszeműsége esetén akkor sem terheli felelősség a bejelentésért, ha az utóbb megalapozatlannak bizonyul. A felelősség alóli felmentés a bejelentett ügyleti megbízást észlelő ügyintézőre és a kijelölt személyre egyaránt vonatkozik.⁵²

Az új pmt az ügyvédekre és a közjegyzőkre eltérő szabályokat állapít meg a bejelentés teljesítése esetére.⁵³

Pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény felmerülése esetén az új pmt *megtiltja a szolgáltató számára az ügyleti megbízás teljesítését addig, amíg a bejelentést a szolgáltató (a kijelölt személy) nem továbbította* az FIU-nak.⁵⁴ E *késleltetés* célja, hogy megakadályozza annak az ügyleti megbízásnak a teljesítését, amellyel kapcsolatban pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény merül fel, és így esetlegesen meggátolja a pénzeszköz mozgását is. E tilalom alól kivételt képez két eset: ha az ügylet teljesítése a bejelentésnek az ügylet végrehajtását megelőző teljesítésével nem akadályozható meg, illetve ha a bejelentésnek az ügylet végrehajtását megelőző teljesítése a tényleges tulajdonos nyomon követését veszélyeztetné.⁵⁵

Az új pmt generális jelleggel *visszajelzési kötelezettséget* ír elő az FIU számára annak érde-

kében, hogy a szolgáltatók értesüljenek az FIU-nak küldött bejelentés eredményes felhasználásáról. Ez a félévente az FIU internetes honlapján megjelenő tájékoztatás egyben az FIU-nak a bejelentés hatékonyságának fokozására irányuló javaslatait is tartalmazza.⁵⁶

A régi pmt és az új pmt között a bejelentés tartalma tekintetében két különbséget állapíthatunk meg. Egyrészt az új pmt alapján a bejelentés már az ügyfél-átvilágításra vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően bővült adatokat tartalmazza, másrészt a szolgáltató bejelentése a terrorizmusfinanszírozásra is kiterjed. A bejelentés módját a régi pmt az új pmt-től eltérően határozta meg. A régi pmt alapján a bejelentést a szolgáltató formanyomtatvány használatával személyesen, faxon vagy postai kézbesítés útján teljesíthette.⁵⁷ Továbbá kiemelendő, hogy a régi pmt nem tartalmazott rendelkezést az ügyleti megbízás teljesítésének késleltetésére, valamint a visszajelzési kötelezettségre vonatkozóan.

Az előbbieket során ismertetett rendelkezések mindenekelőtt a szolgáltatóra vonatkoztak. Az új pmt a bejelentési kötelezettség alcím alatt – a más jogszabályokban meghatározott titokvédelmi rendelkezések feloldásaként – szabályozza az *FIU adattovábbítással kapcsolatos tevékenységeit*: az információkiegészítés iránti megkeresést, más hatóság megkeresését és a külföldi FIU számára történő adattovábbítást.⁵⁸

Az *információkiegészítés iránti megkeresés* az FIU kérésére történő adatszolgáltatást jelenti. Az FIU adatot kérhet a szolgáltatótól, és a szolgáltató köteles az ügyféllel kapcsolatos bank-, értékpapír-, biztosítási, pénztár- vagy foglalkoztatói nyugdíjtitkot, illetve postai szolgáltatás esetében üzleti titkot tartalmazó információt az FIU részére megadni. Az információkiegészítés iránti megkeresés két esetben merülhet fel. Egyrészt felmerülhet akkor, ha az *FIU saját hatáskörben végzett vizsgálata* során a bejelentést teljesítő szolgáltatótól a bejelentett adat, tény, körülmény pontosítását, részletezését kéri, vagy ha a bejelentésben megjelenő más

szolgáltatótól kér információt.⁵⁹ Másrészt felmerülhet akkor is, *ha külföldi FIU-nak a működése során* válik szükségessé információ kiegészítése iránti megkeresés/kérelem és erről a külföldi FIU írásbeli megkeresést küld. Mindkét esetben az a feltétele, hogy pénzmosásra vagy a terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény felmerüljön, azaz az FIU saját hatáskörében vagy a külföldi FIU hatáskörében a bejelentések alapján lefolytatott vizsgálata során merüljön fel további adat szükségessége iránt igény.⁶⁰ A titokvédelmi rendelkezések teljesebb feloldása érdekében az új pmt módosította az egyes szolgáltatói körökre és titokfajtákra vonatkozó ágazati jogszabályokat.⁶¹

Tekintettel arra, hogy az új pmt – az információ kiegészítése iránti megkeresés intézményéhez hasonlóan – mindenekelőtt adatvédelmi megközelítésű, a más hatóság megkeresése kapcsán csak az *adóhatósággal és a vámhatósággal szembeni megkeresést szabályozza*. Az új pmt alapján az FIU jogosult az ügyféllel kapcsolatos adótitok vagy vámtitok megismerésére, vizsgálatokor annak felhasználására és annak az új pmt szerinti továbbítására. E rendelkezéseknek megfelelően módosításra kerültek az ágazati törvények is.⁶²

Az FIU és a külföldi FIU-k közötti kommunikációról az új pmt közvetve és közvetlenül egyaránt rendelkezik. Információkiegészítés iránti megkeresést az FIU a külföldi FIU vizsgálata során pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény felmerülése esetén kérhet a szolgáltatótól. A szolgáltató az adat és információ szolgáltatását nem tagadhatja meg. Az új pmt-ben hasonló szerkezetű rendelkezés vonatkozik a hatóság megkeresésére is. Továbbá az új pmt rendelkezik az adattovábbításnak arról az oldaláról, amikor az FIU külföldi FIU-nak szolgáltató információt. Bár *expressis verbis* nem szabályozza a külföldi FIU irányába nyújtandó adatszolgáltatást, de két alapeset különíthető el: a külföldi FIU megkeresése nyomán az első esetben a bejelen-

téseket gyűjtő adatbázis által tartalmazott adat továbbításáról van szó, a másik esetben pedig az információkiegészítés iránti kérelemnek vagy más hatóság megkeresésének az eredményét továbbítja az FIU. Az új pmt közvetlenül rendelkezik arról, hogy külföldi FIU-nak adat vagy információ csak abban az esetben adható ki, ha az megfelelő, a magyar szabályozással legalább egyenértékű jogi védelmet képes garantálni a részére nyújtott adatok és információk kezeléséhez.⁶³ Az egyes szolgáltatói körökre és titokfajtákra vonatkozó ágazati jogszabályok a bank-, értékpapír-, biztosítási, pénztár- vagy foglalkoztatói nyugdíjtitok, illetve postai szolgáltatás esetében üzleti titok megtartásának kötelezettsége alól abban az esetben adnak felmentést, ha az FIU információ kiegészítése iránti megkeresését a külföldi adatkerő (külföldi FIU) által aláírt titoktartási záradékkal látja el. Az adótitok és a vámtitok külföldi FIU számára történő továbbítás esetében is hasonló módosítás valósult meg.⁶⁴

Az információ kiegészítése iránti kérelem már a régi pmt-ben is szerepelt.⁶⁵ Ezzel szemben az adó- és vámhatóság megkeresésére vonatkozó rendelkezések nem kaptak helyet a régi pmt szabályai között. Továbbá megállapítható, hogy a régi pmt az információ kiegészítése iránti megkeresés, illetve az adóhatóság, vámhatóság megkeresése eredményének a külföldi FIU számára történő továbbítását nem korlátozta ahhoz a feltételhez, hogy az információt fogadó külföldi FIU államában az adat megfelelő, a magyar jogi szabályozással legalább egyenértékű védelemben részesüljön.⁶⁶

Az új pmt előírja a szolgáltató számára az *üzleti megbízás felfüggesztésének a kötelezettségét* abban az esetben, ha az *észlelt pénzmosásra vagy a terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény ellenőrzéséhez az FIU azonnali intézkedését látja szükségesnek*. A felfüggesztést követően a szolgáltató haladéktalanul köteles bejelentést tenni az FIU számára annak érdekében, hogy az a bejelentés megalapozottságát

megvizsgálhassa. Az FIU a bejelentés megalapozottságának a vizsgálatát belföldi ügyleti megbízás esetében egy munkanap, határon átnyúló ügyleti megbízás esetében két munkanap alatt végzi el. Az FIU vizsgálata alapján írásban vagy arról értesíti a szolgáltatót, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény alapján olyan intézkedést hozott, amely alapján az ügyleti megbízás nem teljesíthető, vagy arról értesíti a szolgáltatót, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény rendelkezései alapján nem hozott intézkedést. Ez utóbbi esetben, valamint akkor, ha az FIU számára nyitva álló határidő (egy vagy két munkanap) értesítés nélkül telt el, a szolgáltató köteles az ügyleti megbízást teljesíteni. A bejelentés megalapozottságának az FIU általi vizsgálatára nyitva álló határidő a pénzforgalomról szóló jogszabályok figyelembevételével került kialakításra. Az ügylet felfüggesztését követő bejelentés védelemmel ellátott elektronikus üzenet vagy telefax formájában, illetve előzetesen telefonon tehető meg.⁶⁷

Az ügyleti megbízás felfüggesztése tekintetében az új pmt a régi pmt rendelkezéseiből indul ki, azonban azt meg is haladja, hiszen e kötelezettség a régi pmt alapján kizárólag a pénzügyi szolgáltatókra vonatkozott. Különbség továbbá az is, hogy a régi pmt rövidebb időtartamban, 24 órában határozta meg az ügyleti megbízás felfüggesztésének idejét.

Az új pmt alapján, ha *a felügyeletet ellátó szervnek hatósági ellenőrzése során bejelentés alapjául szolgáló adat, tény, körülmény jut tudomására*, akkor arról haladéktalanul köteles tájékoztatni az FIU-t. Ez a rendelkezés magában foglalja az önálló tájékoztatást (kvázi bejelentést) a felügyeletet ellátó szerv részéről és az FIU-nak a felügyeletet ellátó szerv felé való megkeresésére (kvázi információ kiegészítése iránti megkeresésére) adandó tájékoztatást is.⁶⁸

Az új pmt szerint *az FIU* a szolgáltató által továbbított bejelentés vagy az általa kért és teljesített megkeresés alapján *tudomására jutott*

információt kizárólag a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, valamint a terrorcselekmény, a jogosulatlan pénzügyi tevékenység, a pénzmosás, a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása, az adócsalás, a sikkasztás, a csalás és a hűtlen kezelés bűncselekményének felderítése céljából használhatja fel, valamint e célokból továbbíthatja más nyomozó hatóság, az ügyész, a nemzetbiztonsági szolgálat vagy a külföldi FIU részére. Az FIU az így továbbított információról – az új pmt-ben meghatározott adattartalommal – adattovábbítási nyilvántartást köteles vezetni és azt az információ továbbításától számított öt évig meg kell őrizni.⁶⁹

A régi pmt a bejelentések FIU általi felhasználását az új pmt rendelkezéseire képest szűkebb körben állapította meg, hiszen az ORFK a szolgáltatótól a régi pmt alapján kapott információt kizárólag a pénzmosás elleni küzdelem céljaira, feladatainak ellátása érdekében használhatja fel. A régi pmt az adatmegőrzési kötelezettséget az ORFK számára tíz évben állapította meg.⁷⁰

A FELFEDÉS TILALMA

Az új pmt jelentős mértékben módosította a felfedés tilalmára vonatkozó szabályozást. Az új pmt szerint *a tilalom tárgya* a bejelentés teljesítése, az FIU általi megkeresésre adott adatszolgáltatás teljesítése, mindkettőnek a tartalma, az ügyleti megbízás teljesítésének felfüggesztése, a bejelentő személy, valamint az a tény, hogy az ügyféllel szemben büntetőeljárás indult. *A tilalom alanya* a bejelentést teljesítő szolgáltató és az FIU. A tilalom betartása a titoktartást (tájékoztatás megtagadását), valamint annak a biztosítását jelenti, hogy a tilalom tárgya titokban maradjon. A felfedés tilalma az új pmt-ben jelentős mértékben bővült, azonban *a felfedés tilalma alóli kivételek* is bővültek. Így a felfedés tilalma nem vonatkozik a fel-

ügyeletet ellátó szerv, valamint a büntetőeljárást lefolytató nyomozó hatóság tájékoztatására. Ez a kivétel elsősorban a szolgáltatóra vonatkozik, azonban az FIU számára is magától értetődő kivételt jelent.⁷¹

A felfedés tilalma alóli további kivételek speciális esetekre vonatkoznak. Így a felfedés tilalma nem vonatkozik a pénzügyi konglomerátumokra, az egyes nem pénzügyi szolgáltatók speciális hálózatára, valamint arra az esetre, ha ugyanazon ügyfélre és ügyleti megbízásra vonatkozó információk egyazon szakmához tartozó szolgáltatók közötti felfedéséről van szó.⁷²

Tekintettel arra, hogy az új pmt a felfedés tilalmának betartását már az FIU irányában is meghatározza, további olyan kivételek merülnek fel, amelyek bár explicite nem jelennek meg a felfedés tilalma alóli kivételekként, azonban a felfedés tilalma nem alkalmazható. Ilyen eset az információ kiegészítésének az az esete, amikor az FIU olyan szolgáltatótól kér információkiegészítést, amely érintett a bejelentésben, de nem ő teljesítette azt.

A régi pmt a felfedés tilalmát kizárólag a szolgáltató számára fennálló kötelezettségként határozta meg. Eszerint a szolgáltató (szervezet esetében a szolgáltató vezetője, alkalmazottja, segítő családtagja és a kijelölt személy) a bejelentés teljesítéséről, annak tartalmáról és a kijelölt személy személyéről az ügyfélnek vagy harmadik személynek, szervezetnek tájékoztatást nem adhat. A régi pmt a felfedés tilalma alóli kivételeket kevésbé bonyolultan határozta meg. Így a felfedés tilalmának a korlátozása értelemszerűen nem vonatkozott a bejelentést fogadó ORFK-ra. Továbbá szintén nem vonatkozott a pénzügyi szolgáltatók esetében a PSZÁF-ra, illetve játékkaszinó működtetése esetében az állami adóhatóságra, feltéve, hogy ez az információszolgáltatás a PSZÁF-nak, illetve az állami adóhatóságnak a felügyeletet el látó szervként elvégzendő feladataihoz kapcsolódott.⁷³

NYILVÁNTARTÁS, STATISZTIKA

Az új pmt az FIU vagy a felügyeletet ellátó szerv általi felhasználás céljából megköveteli a szolgáltatótól az ügyfél-átvilágítás során felvett adatokról nyilvántartás vezetését. Az új pmt alapján a szolgáltatónak – az általa vezetett nyilvántartásban – az ügyfél-átvilágítási intézkedések során birtokába jutott adatot, okiratot, illetve annak másolatát, valamint az FIU részére történő bejelentés, illetve megkeresése alapján nyújtott adatszolgáltatás teljesítését, valamint az ügylet felfüggesztését igazoló iratot, illetve azok másolatát az adatrögzítéstől, a bejelentéstől, felfüggesztéstől számított nyolc évig kell megőrizni. E határidő az üzleti kapcsolat megszűnésétől és az ügyleti megbízás teljesítésétől számítandó.⁷⁴

Az új pmt szerinti pénzügyi szolgáltatók számára és az ügyvédekre, közjegyzőkre azon további kötelezettség is meghatározásra kerül, hogy a nyilvántartásuknak tartalmaznia kell a 3,6 millió forint értéket elérő vagy meghaladó összegű készpénzben (forintban, illetve valutában) lebonyolított ügyleti megbízásokat is⁷⁵.

Az új pmt az adatrögzítési és nyilvántartási kötelezettség teljesítése tekintetében a régi pmt rendszerére épül. A régi pmt az azonosítási kötelezettség teljesítése során, illetve a pénzváltási tranzakció esetén rögzített adatokra, okiraokra és azok másolataira, továbbá a bejelentés teljesítését igazoló iratokra, azok másolataira vonatkozóan írt elő adatrögzítési és megőrzési kötelezettséget.⁷⁶ Az adatok, dokumentumok megőrzésének határideje azonban 10 évről 8 évre csökkent. A régi pmt szerinti pénzügyi szolgáltató köteles volt nyilvántartani a 2 millió forint értéket elérő vagy meghaladó összegű készpénzben lebonyolított ügyleti megbízások esetén az ügyfél azonosító adatait.⁷⁷ Az új pmt ennek megfelelő rendelkezése a határérték felemelése következtében módosul, illetve kiterjed egyéb szolgáltatókra is: az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárakra, ügyvédekre, köz-

jegyzőkre a 3,6 millió forint értéket elérő vagy meghaladó összegű készpénzben lebonyolított ügyleti megbízások esetén.

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben kiemelkedő szerepet játszik az átfogó statisztika vezetése, amelynek célja, hogy az illetékes hatóságok ellenőrizni tudják e célú rendszereik, eljárásaik eredményességét, hatékonyságát.

Az új pmt a statisztika vezetését az FIU-ra ruházza, hiszen a törvény által gyűjteni rendelt adatok többsége az FIU és a nyomozó hatóság rendelkezésére áll.⁷⁸

Az FIU vagy a nyomozó hatóság számára rendelkezésre nem álló adatok⁷⁹ vonatkozásában a törvény kötelezi a Legfőbb Ügyészséget és a jogerős határozatot hozó bíróságot a meghatározott adatok évente történő továbbítására az FIU számára. A törvény rendelkezik a statisztika pontos tartalmáról⁸⁰, és az FIU a statisztikát az internetes honlapján évente közzéteszi.

A régi pmt kizárólag a szolgáltató adatrögzítési és megőrzési kötelezettségét szabályozta. Lényeges változás az új pmt-ben az átfogó statisztika létrehozására és vezetésére vonatkozó rendelkezés.

INTÉZKEDÉSEK HARMADIK ORSZÁGBAN TALÁLHATÓ FIÓKTELEP ÉS LEÁNYVÁLLALAT ESETÉN

Az új pmt értelmében a pénzügyi szolgáltató köteles biztosítani, hogy a harmadik országban található fióktelepei és leányvállalatai az új pmt rendelkezéseivel egyenértékű ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak és nyilvántartást vezessenek, köteles továbbá az általa működtetett belső ellenőrző és információs rendszerről, valamint a belső szabályzat tartalmáról tájékoztatást adni. Ha a harmadik ország jogi szabályozása nem teszi ezt lehetővé, akkor a szolgáltató erről tájékoztatja az illetékes fel-

ügyeletet ellátó szervet, amely haladéktalanul továbbítja ezen információkat a pénzügyminiszternek. A pénzügyminiszter tájékoztatja a Bizottságot és a tagállamokat ezen esetekről.⁸¹ Ha egy harmadik ország jogi szabályozása nem engedi meg a törvénnyel egyenértékű intézkedések alkalmazását az ügyfél-átvilágítás és a nyilvántartás tekintetében, akkor a szolgáltató kiegészítő intézkedéseket tesz, a harmadik országban található fióktelepéről vagy leányvállalatáról feltáró elemzést készít.⁸² E rendelkezések célja, lehetőség szerint az egységes nemzetközi és az Európai Unió-szintű standardok alkalmazása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben.

Új elemként jelenik meg az új pmt-ben a harmadik országban található fióktelepek, leányvállalatok esetében az egyenértékű intézkedések alkalmazása a lehetőségekhez mérten az egységes eljárás kialakítása céljából. A régi pmt nem tartalmazott ilyen irányú rendelkezéseket.

BELSŐ ELLENŐRZŐ ÉS INFORMÁCIÓS RENDSZER, SPECIÁLIS KÉPZÉSI PROGRAM

Az új pmt a hatálya alá tartozó minden szolgáltatóra kiterjesztette a régi pmt alapján fennálló *belső ellenőrző és információs rendszer* működtetésének kötelezettségét.⁸³

Az új pmt a legalább egy (munkaviszony alapján foglalkoztatott) alkalmazott esetén is előírja a belső ellenőrző és információs rendszer működtetésének kötelezettségét, azonban csak akkor, ha az alkalmazott ténylegesen részt vesz a törvény hatályában meghatározott tevékenység ellátásában. A belső ellenőrző és információs rendszer a pénzmosást vagy a terrorizmus finanszírozását lehetővé tevő, illetve megvalósító üzleti kapcsolat, ügyleti megbízás megakadályozása érdekében az ügyfél-átvilágítást, a bejelentés teljesítését és a nyilvántartás vezetését segíti elő.

E kötelezettséget a régi pmt a 10 főt meghaladó alkalmazotti létszámot foglalkoztató szolgáltató számára írja elő.⁸⁴ A régi pmt meghatározta a 10 fő alkalmazotti létszámot meghaladó szolgáltató részére, hogy a pénzmosságot lehetővé tévő üzleti kapcsolatok, ügyleti megbízások megelőzése érdekében az ügyfelek azonosítását elősegítő belső ellenőrző és információs rendszert kötelesek működtetni. Az új pmt módosítja e rendelkezést, kibővíti a szolgáltatói kört az alkalmazás tekintetében és minden, a hatályban meghatározott tevékenység ellátásában részt vevő, illetve minden, a hatályban meghatározott tevékenységet ellátó alkalmazottat foglalkoztató szolgáltató köteles belső ellenőrző és információs rendszert működtetni. Az új pmt az ügyfél-azonosítás helyett az ügyfél-átvilágításra, a bejelentés teljesítésére és a nyilvántartás vezetésére helyezi a hangsúlyt ezen rendszer működtetése kapcsán.

Az új pmt az *alkalmazottak képzését* illetően is részletesebb rendelkezéseket fektet le. A képzés célja az, hogy a szolgáltató érintett alkalmazottai a pénzmosságnak és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére és megakadályozására vonatkozó szabályrendszert megismerjék. Ennek érdekében biztosítja az alkalmazottak speciális képzési programokon való részvételét, amelyek a gyanús esetkörök (tipológiák) és az ezek felismerése esetén követendő eljárás megismerését segítik elő. A szolgáltató köteles gondoskodni arról, hogy az alkalmazott a pénzmosságra és a terrorizmus finanszírozására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megismerje, a pénzmosságot vagy a terrorizmus finanszírozását lehetővé tevő, illetve megvalósító üzleti kapcsolatot, ügyleti megbízást felismerje, a pénzmosságra vagy a terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény, körülmény felmerülése esetén e törvénynek megfelelően tudjon eljárni. Tekintettel az új pmt és az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló külön törvény⁸⁵ szoros kapcsolatára, szükséges e törvény szabályainak a megismeré-

se is. E speciális képzési programok akár a szolgáltató szervezeti kerete között, akár azon kívül is (külső cég által szervezett oktatás igénybevételeivel) megvalósíthatók.

A régi pmt-nek megfelelően a szolgáltató gondoskodott arról, hogy alkalmazottai a pénzmosság megelőzését és megakadályozását biztosító jogszabály rendelkezéseit megismerjék és felismerjék a pénzmossággyanús tranzakciókat, eseteket, szituációkat, a pénzmosságot lehetővé tevő üzleti kapcsolatokat, illetve ügyleti megbízásokat, továbbá az itt felsorolt esetekben alkalmazandó eljárásokat.⁸⁶ Az új pmt-ben az új rendelkezéseknek, követelményeknek megfelelő eljáráson, a terrorizmusfinanszírozás tipológiáján, illetve a pénzmosságot és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését és megakadályozását elősegítő információkon kívül további lényeges elemként jelenik meg az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló külön törvényben meghatározott eljárás megismerésének szükségessége. Továbbá a képzés részét kell, hogy képezzék azon ismeretek, amelyek segítségével elhatárolható egymástól a terrorizmus finanszírozásának gyanúja (például az ENSZ listáján szereplő személy stb.) és az ilyenkor szükséges eljárás, illetve az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvény követelményeinek megfelelő eljárás. A szolgáltató kötelezettsége továbbá, hogy a hatályban meghatározott tevékenységet végző alkalmazottai számára speciális képzési programot szervezzen. Azonban a képzés feltételeiről, az arra vonatkozó részlet-szabályokról nem rendelkezik a törvény.

BELSŐ SZABÁLYZAT

Az új pmt a régi pmt belső szabályzatalkotásának kötelezettségét fenntartja.⁸⁷ Az új pmt alapján *PM-rendelet* határozza meg a belső szabályzat (szabályzat) kötelező tartalmi eleme-

it.⁸⁸ A felügyeletet ellátó szerv a szabályzatot jóváhagyja, ha az tartalmazza a törvény és a végrehajtására kiadott rendelet szerinti kötelező tartalmi elemeket és jogszabállyal nem ellentétes. A szabályzat jóváhagyása során csak a PM-rendeletben meghatározott kötelező tartalmi elemek meglétét vizsgálhatja. A felügyeletet ellátó szerv a szabályzat kidolgozásához nem kötelező jellegű ajánlasként mintaszabályzatot bocsát rendelkezésre. A mintaszabályzatot az FIU-val együttműködve, a miniszter egyetértésével kell a felügyeletet ellátó szervnek kialakítania.⁸⁹

Eltérően az ügyvédek, közjegyzők szabályzat-, illetve mintaszabályzat-készítési kötelezettségeitől, a felügyelő szervek⁹⁰ a pénzügyminiszter egyetértésével készítik el nem kötelező jellegű ajánlasként mintaszabályzataikat.

Az új pmt eltérő eljárást határoz meg az egyéni ügyvédekre, egyszemélyes irodákra, illetve a több ügyvédet vagy alkalmazott ügyvédet foglalkoztató ügyvédi irodákra vonatkozóan.⁹¹

A szakma specialitásából adódóan a közjegyzőkre szintén eltérő szabályzat-készítési kötelezettséget határoz meg az új pmt.⁹²

Az új pmt átmeneti rendelkezéseket határoz meg a szolgáltatók szabályzatainak átdolgozása vagy kidolgozása tekintetében.⁹³

A régi pmt törvényi szinten rendelkezett a szabályzat-készítési kötelezettségről és annak tartalmi elemeiről, továbbá arról, hogy a szolgáltató felett állami vagy szakmai felügyeletet gyakorló szerv a szabályzatok kidolgozásához az ORFK-val együttműködve és a pénzügyminiszter egyetértésével iránymutatásokat, mintaszabályzatokat bocsát rendelkezésre.⁹⁴ Egy lényeges változás a régi pmt-hez képest, hogy az új pmt nem kötelező jellegű ajánlasként kiadott mintaszabályzatokról rendelkezik, a közjegyzők esetében pedig iránymutatásról. Az új pmt egy további lényeges eleme: a pénzügyminiszter a törvényben felhatalmazást kap arra, hogy rendeletben állapítsa meg a szabályzat kötelező tartalmi elemeit. A régi pmt ren-

delkezett arról, hogy a pénzügyminiszter az állami vagy szakmai felügyelettel nem rendelkező szolgáltatók⁹⁵ részére az ORFK-val együttműködve, a szabályzat kidolgozásához iránymutatást készít, amelyet a Pénzügyi Közlönyben köteles közzétenni.⁹⁶ Az új pmt személyi hatályának kiterjesztésével új elemként jelenik meg az árukereskedőkre vonatkozó speciális szabályzat-készítési kötelezettség. (Az árukereskedő a szabályzat benyújtásával rendelkezik arról, hogy vállalja, hogy eleget tesz az új pmt kötelezettségeinek, illetve elfogad 3,6 millió forint feletti készpénzfizetést.)⁹⁷

FELÜGYELET, INTÉZKEDÉSEK

Az új pmt részletes szabályrendszert fektetett le a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem érdekében gyakorolt felügyelet biztosítása érdekében. Minden egyes szolgáltatói kör az általa ellátott tevékenység alapján felügyelet alatt áll. *A felügyeletet gyakorló szerv az új pmt rendelkezéseinek betartását köteles vizsgálni és biztosítani.* A pénzügyi szolgáltatók felett – a pénzfeldolgozást végző szolgáltatók kivételével – a PSZÁF, a pénzfeldolgozást végző szolgáltatók esetében az MNB, a játékkaszinót működtető szolgáltatók felett az állami adóhatóság, a könyvvizsgálók, ügyvédek és közjegyzők felett a kamara gyakorolja a felügyeletet.⁹⁸ Az árukereskedők és a nemesfémekkel vagy ebből készült tárgyakkal kereskedő szolgáltatók (nemesfémekkel kereskedők) esetében a kereskedelmi hatóság biztosítja az új pmt szabályainak való megfelelést. Az ingatlanügylettel kapcsolatos tevékenységet folytató, a könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet folytató szolgáltatók az előbbiektől eltérően nem tartoznak állami vagy szakmai felügyelet alá, így ezen szolgáltatók felett az új pmt rendelkezéseinek betartása érdekében a felügyeletet az FIU látja el.⁹⁹

Főszabály szerint a *felügyelet ellátásának eljárási szabályait* – az új pmt-ben meghatározott eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (ket) hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései, a PSZÁF vonatkozásában pedig a ket és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény rendelkezései határozzák meg. A Magyar Könyvvizsgálói Kamara¹⁰⁰, illetve ügyvédek, közjegyzők tekintetében a területi kamara kizárólagosan az ágazati törvények rendelkezései szerint járnak el.¹⁰¹

Az új pmt rendelkezéseinek a megsértése, illetve az új pmt-ben meghatározott kötelezettségek nem megfelelő teljesítése esetén a PSZÁF, az MNB, az állami adóhatóság, a kereskedelmi hatóság és az FIU az új pmt-ben meghatározott *intézkedéseket*¹⁰² alkalmazhatja. Az alkalmazható intézkedések közül a leg súlyosabb a *bírság kiszabása*. Bírságot önállóan vagy más intézkedés mellett is kiszabhat a felügyeletet ellátó szerv. A kiszabható bírság alsó és felső határa a szolgáltató jellegére való tekintettel eltérően került meghatározásra. Így a PSZÁF 200 ezer forinttól 5 millió forintig terjedő bírságot, míg a – a kamarák kivételével – a többi felügyeletet ellátó szerv 100 ezer forinttól 1 millió forintig terjedő bírságot szabhat ki.¹⁰³ Az új pmt az állami adóhatóság, a kereskedelmi hatóság és az FIU által kiszabott bírságokból származó bevételek felhasználásának céljairól rendelkezik.¹⁰⁴ E célok a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem rendszerének az erősítését szolgálják.

Az új pmt felügyeletre vonatkozó szabályainak a régi pmt-vel való összevetésekor megállapítható, hogy a felügyeletet ellátó szervek kijelölése kisebb mértékben módosult. Egyrészt az árukereskedők nem tartoztak a régi pmt hatálya alá. Másrészt mind az árukereskedők, mind a nemesfémekkel kereskedő szolgáltatók esetében nagy értékű ingóság az ügyleti megbízás tárgya, így indokolatlan lett volna e két szolgáltatói kör számára eltérő felügyeletet ellátó szerv kijelölése. Ezzel összhangban a nemesfémekkel kereskedő szolgáltatók is a kereskedelmi hatóság felügyelete alá kerültek besorolásra az új pmt szerint. Harmadrészt pedig az ORFK által gyakorolt felügyeleti tevékenység a nemesfémekkel kereskedő szolgáltatók kivételével a Vám- és Pénzügyőrség keretei között működő FIU felügyelete alá került átcsoportosításra. A régi pmt a felügyelet kérdéskörét részletesen csak az ORFK vonatkozásában taglalta, akkor is az „ellenőrzés” kifejezést használta.¹⁰⁵ Az ORFK az állami vagy szakmai felügyelet alá nem tartozó szolgáltatók tevékenységének az ellenőrzése során az államigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezései szerint a régi pmt-ben meghatározott eltérésekkel járhatott el.¹⁰⁶

Az új pmt hatályba léptetése, illetve a nemzetközi standardok hazai jogba történő átültetése, a hatóságok és a jogalkalmazók általi végrehajtása megteremtik az összhangot a nemzetközi szinten elfogadott kritériumokkal, eljárásokkal, ennek következtében Magyarország is hatékonyan képes fellépni a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen.

JEGYZETEK

¹ Az Európai Parlamenti és a Tanács 2005/60/EK-irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 309. szám, 2005. 11. 25.

² A Bizottság 2006/70/EK-irányelve (2006. augusztus 1.) a „politikai közszereplők” fogalmát, valamint az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási eljárások és az alkalmi vagy nagyon korlátozott alapon folytatott pénzügyi tevékenység alapján nyújtott mentesség technikai követelményeit illetően a 2005/60/EK eu-

- rópai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó végrehajtási intézkedések megállapításáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 214. szám, 2006. 8. 4.
- ³ Az irányelv hatálya kiterjed bizonyos, korábban nem lefedett személyekre, intézményekre és tevékenységekre, különös figyelmet szentelve a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása szempontjából kockázatot hordozó készpénzben történő fizetéseknek (bevon a hatálya alá minden olyan árukereskedőt, aki 15 ezer euró érték felett készpénzes fizetést fogad el). Az irányelv – többek között – pontosítja a tényleges tulajdonos meghatározását, az ügyfél-átvilágítási és a gyanús esetekre vonatkozó bejelentési kötelezettséget (kiterjeszti azt a pénzmosás gyanújának felmerülésén kívül a terroristák finanszírozásának gyanújára is). Rögzíti a harmadik fél által elvégzett ügyfél-azonosítás elfogadásának feltételeit, statisztikai célú adatgyűjtési előírással segíti a szabályok hatékonyságának ellenőrzését és – a közösségi szabályozás szintjén új elemként – bevezeti a felügyeleti-ellenőrzési kötelezettséget is a tagállamok számára. Az irányelv nagy része a kockázat-alapú megközelítésre épül.
- ⁴ 2003. évi XV. törvény a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról
- ⁵ Btk. 261. §, 303–303/A. §
- ⁶ Új pmt 1. § (1) bekezdés
- ⁷ Új pmt 1. § (3) bekezdés, 33. § (4) bekezdés, 45. § (6) bekezdés
- ⁸ Új pmt 1. § (4)–(5) bekezdés
- ⁹ Új pmt 2. §, 22. § (Az 1781/2006/EK-rendelet a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény módosításáról szóló 2007. évi CIII. törvényben került végrehajtásra, amely törvény az új pmt hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszítette.)
- ¹⁰ Régi pmt 1. §
- ¹¹ Új pmt 6. §
- ¹² Új pmt 7. §
- ¹³ Természetes személy esetén a név, lakcím, állampolgárság, az azonosító okmány típusa és száma, valamint külföldi természetes személy esetében a magyarországi tartózkodási hely; jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében pedig a név és rövidített név, a székhely és külföldi székhelyű vállalkozás esetén a magyarországi fióktelep címe, cégjegyzékszám vagy egyéb nyilvántartási szám.
- ¹⁴ Természetes személy esetén a születési hely, idő és az anyja neve; jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében pedig a főtevékenység, a képviselőre jogosultak neve és beosztása, valamint a kézbesítési megbízott azonosítására alkalmas adatok.
- ¹⁵ Régi pmt 4. §, 5. § (1) bekezdés
- ¹⁶ Új pmt 8. §
- ¹⁷ Név, lakcím, állampolgárság
- ¹⁸ Az azonosító okmány típusa és száma, külföldi természetes személy esetében a magyarországi tartózkodási hely, születési hely és idő, anyja neve
- ¹⁹ Régi pmt 6. §
- ²⁰ Új pmt 9. §
- ²¹ Üzleti kapcsolat esetén a szerződés típusa, tárgya és időtartama; ügyleti megbízás esetén a megbízás tárgya és összege.
- ²² A teljesítés körülményei (hely, idő, mód)
- ²³ Régi pmt 5. § (1) bekezdés
- ²⁴ Új pmt 10. §
- ²⁵ Régi pmt 5. § (2)–(5) bekezdés
- ²⁶ Új pmt 11. §
- ²⁷ A szolgáltató az ügyfél és a tényleges tulajdonos személyazonosságának igazoló ellenőrzését az üzleti kapcsolat létesítése során is (az első ügylet teljesítéséig) lefolytathatja, ha ez a rendes üzletmenet megszakításának elkerülése érdekében szükséges és ha a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozásának valószínűsége csekély. A biztosító az életbiztosítási ágba tartozó biztosítások esetén a kedvezményezett, illetve mindazok tekintetében, akik a biztosítási szerződés alapján a biztosító szolgáltatására jogosultak és személyük a szerződés megkötésekor nem volt ismert, a személyazonosság igazoló ellenőrzését az üzleti kapcsolat létesítését követően is (legkésőbb a kifizetésig) lefolytathatja. A bankszámlanyitásra jogosult szolgáltató (továbbá az

egyéni számla megnyitására jogosult Önkéntes Kölcsönös Biztosítópénztár) jogosult a számla megnyitására, feltéve hogy biztosítja, hogy az ügyfél és a tényleges tulajdonos személyazonossága igazoló ellenőrzésének lefolytatásáig az ügyfél, a meghatalmazott, a rendelkezésre jogosult és a képviselő nem végezhet műveletet (az ügyfél és a kedvezményezett nem részesülhet szolgáltatásban).

²⁸ Új pmt 3. § v) pont vc) alpont

²⁹ Régi pmt 3. § (1) és (5) bekezdés

³⁰ Új pmt 42. §

³¹ Régi pmt 16. § (9) bekezdés

³² Pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet, befektetési szolgáltatási tevékenységet folytat, befektetési szolgáltatási tevékenységet kiegészítő szolgáltatást nyújt; biztosítási, biztosításközvetítői és foglalkoztatói nyugdíj-szolgáltatási tevékenységet folytat (nem-életbiztosítási ágba tartozó tevékenység esetén); árutőzsdei szolgáltatási tevékenységet folytat; postai pénzforgalmi közvetítői tevékenységet, postai készpénzátutalást, belföldi és nemzetközi postautalvány-felvételt és -kézbesítést folytat; önkéntes kölcsönös biztosítópénztárként működik.

³³ Új pmt 12–13. §, 43. § (1) bekezdés

³⁴ Régi pmt 3. § (6) és (12) bekezdés, 3/A. § (3) bekezdés

³⁵ Új pmt 14–17. §

³⁶ A szolgáltató köteles feltáró elemzést készíteni (a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása ellen alkalmazott eszközrendszer felmérése és értékelése céljából); köteles meggyőződni arról, hogy a harmadik országban székhellyel rendelkező szolgáltató elvégezte a levelező számlához közvetlen hozzáféréssel rendelkező ügyfél személyazonosságának igazoló ellenőrzését, valamint ezen üzleti kapcsolatot folyamatosan figyelemmel kíséri; köteles meggyőződni arról, hogy a harmadik országban székhellyel rendelkező szolgáltató kérésre közölni tudja a vonatkozó ügyfél-átvilágítási adatokat; köteles a levelező-banki kapcsolat létesítéséhez a szervezeti és működési szabályzatban kijelölt vezetője jóváhagyását megszerezni.

³⁷ Az a külföldi lakóhellyel rendelkező természetes személy, aki fontos közfeladatot lát el vagy az ügy-

fél-átvilágítási intézkedések elvégzését megelőző egy éven belül fontos közfeladatot látott el, továbbá az ilyen személy közeli hozzátartozója vagy akivel közismerten közeli kapcsolatban áll. (Ezen fogalom meghatározás egyes elemeinek követelményei is részletesen meghatározásra kerülnek az új pmt 4. §-ában.)

³⁸ Természetes személy esetén a nevét, lakcímét és azonosító okmányának típusát és számát (továbbá külföldi természetes személy esetén a magyarországi tartózkodási helyét); jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén pedig a nevét, székhelyét, továbbá cégjegyzékszámát vagy egyéb nyilvántartási számát.

³⁹ Pmt 5. § (7) bekezdés

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1781/2006/EK-rendelete (2006. november 15.) a pénzáttalásokat kísérő megbízási adatokról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 345. szám, 2006. 12. 08.

⁴¹ Az 1781/2006/EK-rendelet elsődleges célja, hogy a pénzáttalások megbízási adatainak személye visszakereshető legyen, ezért a hatálya alá tartozó fizetési szolgáltatók számára előírja, hogy a pénzáttalásokon, illetve a továbbított kapcsolódó üzenetekben a megbízóra vonatkozóan pontos és megfelelő adatokat tüntessenek fel, továbbá hogy ezek az adatok a fizetési rendszerben mindvégig a pénzáttalással együtt mozogjanak. Az 1781/2006/EK-rendelet hatálya kiterjed a hitelintézetekre és egyéb olyan szervezetekre, amelyek pénzáttalást végeznek, így például a készpénz-átutalási szolgáltatást nyújtó pénzügyi vállalkozásokra és a postára. A pénzáttalás fogalma széles értelemben került meghatározásra, amely lefedti a hagyományos banki átutalásokat, a bank pénztárában történő – a bank által vezetett számlán jóváírásra vagy más bankhoz átutalásra kerülő – befizetéseket, a postai és egyéb készpénzátutalásokat, valamint a mobilszolgáltatókon keresztül megvalósuló pénzáttalásokat is. Az 1781/2006/EK-rendelet eltérő szabályokat határoz meg a rögzítendő, ellenőrizendő és továbbítandó adatok körét illetően a számláról és a nem számláról indított pénzáttalások (ezen belül az 1000 euró feletti és alatti pénzáttalások), továbbá az Európai Unión belüli és az Európai Unió területén kívülre irányuló pénzáttalások esetében. Az előbbi minimum egy adat, az utóbbi kötelezően 3 adat továbbítását jelenti az adott tranzakcióhoz kapcsolódóan. A visszakereshetőség biztosítása érdekében a fizetési szolgáltató köteles a megbízási adatok teljes körét 5 évig megőrizni. Az adatokat kifejezetten csak a pénzmosás

és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése, vizsgálata vagy felderítése céljából lehet felhasználni. Az 1781/2006/EK-rendelet előír továbbá rendelkezéseket a hiányzó vagy megbízói adatok pótlására vonatkozóan.

⁴² A „pénzügyi információs egységként működő hatóság” elnevezés az angol nyelvű „financial intelligence unit” (vagy mozaikszóként FIU) elnevezésből származik. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának a nemzetközi követelményrendszeret lefektető FATF-ajánlások és az irányelv is előírják, hogy minden ország köteles felállítani egy országos illetékességgel rendelkező központi FIU-t, azaz „pénzügyi információs egységet”.

⁴³ Új pmt 22. §

⁴⁴ Új pmt 22. § (5)–(6) bekezdés, 31. § (1) bekezdés

⁴⁵ Új pmt 22. § (7) bekezdés

⁴⁶ Új pmt 22. § (8) bekezdés (Az 1781/2006/EK-rendelet közvetlen hatálya nem ad lehetőséget az egyes rendelkezések határértékei vonatkozásában az új pmt-ben történő forintösszegek meghatározására.)

⁴⁷ Új pmt 22. § (9) bekezdés

⁴⁸ A régi pmt az Országos Rendőr-főkapitányságot (ORFK) jelölte ki többek között a bejelentések fogadásáért felelős szervnek. Ezzel szemben az új pmt egy feladatkört meghatározó elnevezést alkalmaz. A régi pmt alapján az ORFK szervezetén belül létrehozott egység látta el e feladatokat, majd az új pmt hatálybalépésével egyidejűleg e feladatcsoport átkerült a Vám- és Pénzügyőrséghez. Az új pmt szerint a pénzügyi információs egységként működő hatóság a pénzügyi információs egység feladatait el látó, a vámhatóság külön jogszabályban meghatározott szervezeti egysége. E külön jogszabály a Vám- és Pénzügyőrség szervezetéről, valamint egyes szervek kijelöléséről szóló 314/2006. (XII. 23.) kormányrendelet, amelynek a 7. § e) pontja alapján a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnokságának feladatába és hatáskörébe tartozik elvégezni a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben a pénzügyi információs egységként működő hatóság részére meghatározott feladatokat.

⁴⁹ Új pmt 23. § (1) bekezdés

⁵⁰ Tekintettel arra, hogy a telefax és a postai kézbesítés útján teljesített bejelentés megtétele és a bejelentés-

nek az FIU általi fogadása között eltelt idő a bejelentés feldolgozásának eredményességét veszélyeztetheti, az új pmt az egyéves átmeneti időszak alatt fenntartja a bejelentés telefonon való előzetes teljesítésének intézményét. A bejelentés telefonon való előzetes teljesítésének a szükségességét a szolgáltató megítélése szerint dönti el. [Új pmt 23. § (3) bekezdés]

⁵¹ Új pmt 44. § (1) bekezdés

⁵² Új pmt 23. § (9) bekezdés

⁵³ A bejelentést az ügyvéd, illetve a közjegyző a területi kamaránál köteles teljesíteni, és a bejelentést a területi kamara elnöke által kijelölt személy köteles haladéktalanul továbbítani az FIU-nak. Ezen eltérő rendelkezések az ügyvédi, illetve a közjegyzői tevékenység fokozott bizalmi jellegére tekintettel kerültek megfogalmazásra.

⁵⁴ Az ügyleti megbízás teljesítésének a késleltetése abban különbözik az ügyleti megbízás felfüggesztésének az intézményétől (új pmt 24. §, régi pmt 9. §), hogy míg az előbbinél a bejelentés megtételéig nem teljesíti a szolgáltató az ügyleti megbízást, addig az utóbbinál a bejelentést követő – törvényben – meghatározott időpontig függeszti fel az ügyleti megbízás teljesítését.

⁵⁵ Új pmt 23. § (4)–(5) bekezdés

⁵⁶ Új pmt 23. § (10) bekezdés

⁵⁷ Régi pmt 8. § (7) bekezdés

⁵⁸ A pénzügyi információs egységként működő hatóság (FIU) új pmt alapján meghatározott feladatainak a számbavétele során megállapítható, hogy az új pmt – a régi pmt-hez hasonlóan – expliciten nem rendelkezik az FIU feladatairól, hanem csupán feladatainak a keretét határozza meg, azt is mindenekelőtt adatvédelmi szempontból közelíti meg. Mind az ORFK, mind az FIU bűnmegelőzési jogkörben eljárva látta, látja el a pénzmosás elleni tevékenységét. Az ORFK számára ezen háttérjogszabályt a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény jelentette, míg az FIU vonatkozásában háttérjogszabályként a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény szolgál. A bűnmegelőzési jogkörben eljáró hatóság jogosult gazdálkodó szervezetek, más hatóságok irányába megkereséssel fordulni, aminek a teljesítését a megkeresett gazdálkodó szervezet, hatóság nem tagadhatja meg, hacsak nem áll fenn jogszabály alapján titoktartási kötelezettsége. Mind a régi,

- mind az új pmt adatvédelmi szempontú megközelítése ebből az alapvetésből indul ki, és így a gazdasági titok és az adótitok, vámtitok megtartása alóli felmentést helyezi a középpontba.
- ⁵⁹ A nem a bejelentést teljesítő szolgáltatótól való információkiegészítés kérésére példa egy átutalás bejelentésekor a célszámlát vezető hitelintézet megkeresése.
- ⁶⁰ Új pmt 23. § (6) bekezdés
- ⁶¹ Új pmt 46. §, 47. § és 54. §
- ⁶² Az új pmt módosította az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt, valamint a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXXVI. törvényt. Itt egyirányú adatmozgás jelenik meg, mivel sem az adóhatóság, sem a vámhatóság nem használhatja fel közigazgatási eljárása során az FIU által a megkeresésben szolgáltatott adatot.
- ⁶³ Új pmt 23. § (8) bekezdés
- ⁶⁴ Új pmt 46. §, 47. §, 49. §, 50. § és 54. §
- ⁶⁵ Régi pmt 8/A. §
- ⁶⁶ Régi pmt 8/A. (2) bekezdés
- ⁶⁷ Új pmt 24. §
- ⁶⁸ Új pmt 25. §
- ⁶⁹ Új pmt 26. §
- ⁷⁰ Régi pmt 10. § (2)–(3) bekezdés
- ⁷¹ Új pmt 27. § (1)–(2) bekezdés
- ⁷² A felfedés tilalma nem vonatkozik az összevont alapú felügyelet vagy konglomerátum esetében a kiegészítő felügyelet tekintetében megvalósuló adat-továbbításra, a tagállamok vagy olyan harmadik ország vállalkozásai közötti információ felfedésére, ahol e vállalkozásokra az új pmt-ben meghatározottakkal egyenértékű követelményeket alkalmaznak és e követelmények betartása tekintetében felügyelet alatt állnak. A felfedés tilalma nem vonatkozik az információk felfedésére a tagállambeli vagy olyan harmadik országbeli, a könyvvizsgálói tevékenységet, a könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet valamint az ügyvédi és a közjegyzői tevékenységet folytató szolgáltatók között sem, ahol az új pmt-ben meghatározottakkal egyenértékű követelmények alkalmazandók, ha az érintett személyek szakmai tevékenységüket ugyanazon jogi személyen vagy egy hálózaton belül folytatják. A felfedés tilalma alóli kivétel ezen esete mindenekelőtt nemzetközi könyvvizsgáló és ügyvédi hálózatokra vonatkozatható. A felfedés tilalma alóli utolsó kivétel mind a pénzügyi szolgáltatókra, mind könyvvizsgálói tevékenységet, a könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet, valamint az ügyvédi és a közjegyzői tevékenységet folytató szolgáltatókra vonatkozik. E kivétel azonban csak akkor alkalmazható, ha
- (1) az információk ugyanazon ügyfélre és ugyanazon ügyletre vonatkoznak,
 - (2) a két vagy több érintett szolgáltató közül legalább az egyik az új pmt hatálya alá tartozó tevékenységet folytat és a többi szolgáltató más tagállamban vagy olyan harmadik országban honos, ahol az új pmt-ben meghatározottakkal egyenértékű követelmények alkalmazandók,
 - (3) az érintett szolgáltatók ugyanazon szakmához tartoznak és
 - (4) a szakmai titoktartás és a személyes adatok védelme tekintetében a hazai követelményekkel egyenértékű követelmények irányadók a szolgáltatókra. Az érintett szolgáltató köteles tájékoztatni a felügyeletet ellátó szervet azon harmadik országokról, ahol megvalósulnak a kivételi szabályok által támasztott követelmények. A felügyeletet ellátó szerv a többi tagállam és a Bizottság tájékoztatása érdekében értesíti a pénzügyminisztert.
- ⁷³ Régi pmt 8. § (4) bekezdés
- ⁷⁴ Új pmt 28. § (1) bekezdés
- ⁷⁵ Új pmt 28. § (2) bekezdés (E rendelkezés nem újra azonosítási kötelezettséget jelent a már fenn álló üzleti kapcsolat esetében, hanem a 3,6 millió forint értéket elérő vagy meghaladó összegű készpénzben lebonyolított üzleti megbízások rögzítését.)
- ⁷⁶ Régi pmt 10. §
- ⁷⁷ Régi pmt 10. § (4) bekezdés
- ⁷⁸ Új pmt 29. §
- ⁷⁹ Vádemelések és vádlottak száma, zárlatok száma, zárlat alá vont vagyon értéke, ítéletek és elítéltek száma, zár alá vételek száma és zár alá vett vagyon nagysága, elkobzások, vagyonelkobzások száma, elkobzott tárgy értéke, elkobzott vagyon nagysága, vagyonelkobzás alá vont vagyon nagysága.

- ⁸⁰ A statisztika tartalmazza a bejelentések és az FIU általi megkeresés alapján teljesített adatszolgáltatások számát, a felfüggesztett ügyletek számát, a terrorizmusfinanszírozás tárgyában az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló külön törvény alapján elrendelhető zárlat kezdeményezésének és a bíróság által elrendelt zárlatok számát, a bíróság által elrendelt zárlat alá vont pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás forintban meghatározott értékét, továbbá azon bejelentések számát, amelyek az FIU intézkedését eredményezték, valamint azokat, amelyek alapján büntetőeljárás indult. Az eddig felsorolt adatokat szakma szerinti bontásban kell nyilvántartani. A fentiekén kívül tartalmazza a pénzmosás és a terrorcselekmény bűncselekmények gyanúja alapján indult büntetőeljárások számát, e büntetőeljárásokban a gyanúsítottak számát, a vádemelések és vádlottak számát, az ítéletek és az elítéltek számát, a zár alá vételek számát és a zár alá vett vagyon nagyságát, az elkobzások, a vagyonelkobzások számát, az elkobzott tárgy értékét, továbbá az elkobzott vagyon nagyságát és a vagyonelkobzás alá vont vagyon nagyságát.
- ⁸¹ A törvénynek a harmadik országban található fióktelep és leányvállalat esetén alkalmazandó speciális intézkedésekről szóló rendelkezései hozzájárulnak ahhoz, hogy a nem egyenértékű harmadik országok a Bizottság által ismertek legyenek.
- ⁸² Új pmt 30. §
- ⁸³ Új pmt 31. §
- ⁸⁴ Régi pmt 11. § (1) bekezdés
- ⁸⁵ A 2007. évi CLXXX. törvény 10. §-ában található eljárásra vonatkozóan, a foganatosításért felelős hatóság (VP KBP) részére történő bejelentési kötelezettség, illetve a bejelentést követő eljárás vonatkozásában
- ⁸⁶ Régi pmt 11. § (2) bekezdés
- ⁸⁷ Új pmt 33. § (1) bekezdés
- ⁸⁸ Új pmt 43. § (2) bekezdés [35/2007. (XII. 29.) PM-rendelet a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény alapján elkészítendő belső szabályzat kötelező tartalmi elemeiről]
- ⁸⁹ Új pmt 33. § (2)–(3) bekezdés
- ⁹⁰ Felügyelet, kereskedelmi hatóság, Magyar Könyvvizsgálói Kamara, állami adóhatóság, FIU, MNB
- ⁹¹ Az egyéni ügyvédek és az egyszemélyes iroda részére a Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) egységes szabályzatot készít, amely az egyéni ügyvédek és az egyszemélyes iroda tekintetében belső szabályzatnak minősül. Az egységes szabályzatot az igazságügyért felelős miniszter hagyja jóvá. E rendelkezés mentesíti a szabályzatkészítési kötelezettség alól az egyéni ügyvédeket és az egyszemélyes irodákat. Az ügyvédi irodáknak azonban az egyéb, az új pmt hatálya alá tartozó legtöbb szolgáltatóhoz hasonlóan kell eljárni a szabályzat tekintetében. Az ügyvédi iroda köteles szabályzatot készíteni, amelyet a felügyelő szerv – a területi kamara – hagy jóvá. A MÜK mintaszabályzatot bocsát rendelkezésre a szabályzat készítéséhez. Az ügyvédi irodák esetében a MÜK által kibocsátott mintaszabályzatot az igazságügyért felelős miniszter hagyja jóvá.
- ⁹² A közjegyzők részére a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (MOKK) iránymutatást készít, amely a közjegyzők tekintetében szabályzatnak minősül.
- ⁹³ Az új pmt kötelezi a felügyeletet ellátó szervezetet, hogy a mintaszabályzataikat az új pmt hatályba lépésétől számított 45 napon belül bocsássák rendelkezésre. A már működő szolgáltató a hatályba lépést követő 90 napon belül köteles a szabályzatát átadkozni. Ezeket a kijelölt felügyelő szervek felügyeleti, ellenőrzési tevékenységük során kötelesek ellenőrizni. Azon pénzügyi szolgáltatók, játékkaszinót vagy elektronikus kaszinót működtető szolgáltatók és önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, amelyek tevékenysége, működése engedélyhez kötött és a törvény hatályba lépését követően alakultak meg, kötelesek szabályzataikat a kijelölt felügyelő szerv részére jóváhagyás céljából (az engedélykérelemmel együtt) benyújtani. Ingatlanügylettel kapcsolatos tevékenységet, könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet megbízási, illetve vállalkozási jogviszony alapján folytató és ügyvédi, közjegyzői tevékenységet folytató, illetve nemesfémekkel vagy az ezekből készült tárgyakkal kereskedő szolgáltatók, amelyek a törvény hatályba lépését követően kezdik meg tevékenységüket, kötelesek szabályzatukat megküldeni a felügyeletet ellátó szervezetnek a tevékenység megkezdését követő 90 napon belül. A MÜK az egyéni ügyvédekre és az egyszemélyes irodákra vonatkozóan, a MOKK a közjegyzőkre vonatkozóan a hatálybalépésétől számított 90 napon belül készíti el a szabályzatot, iránymutatást.

- ⁹⁴ Régi pmt 11. § (3)–(5) bekezdés
- ⁹⁵ A régi pmt alkalmazásában az állami és szakmai felügyelettel nem rendelkező szolgáltatók az ingatlanügylettel kapcsolatos tevékenységet folytató szolgáltató, könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet megbízási, illetve vállalkozási jogviszony alapján folytató szolgáltató, nemesfémekkel, drágakövekkel, ezekből készült tárgyakkal, ékszerekkel, kulturális javakkal, művészeti alkotásokkal kereskedő, azokat árverésen vagy bizományosként értékesítő szolgáltató.
- ⁹⁶ Régi pmt 12. §
- ⁹⁷ A régi pmt-nek megfelelően a MÜK és a MOKK volt hivatott arra, hogy a szabályzat elkészítéséhez szabályzatot, iránymutatást készítsen. Egy lényeges változás az új pmt-ben, hogy az egyéni ügyvédek és az egyszemélyes irodákat mentesíti azon plusz teher alól, hogy az adott ügyvéd saját maga részére készítsen szabályzatot. Az új pmt-nek megfelelően az ő esetükben a MÜK készít szabályzatot, amely egyben szabályzatnak minősül. A MÜK tehát szabályzatkészítési, továbbá az ügyvédi irodákra vonatkozóan mintaszabályzat-készítési kötelezettséggel rendelkezik. A MÜK-nek jóváhagyási kötelezettsége sincs a szabályzatok tekintetében, mert a az új pmt szerinti felügyeletet a területi kamarák látják el. A közjegyzők szabályzatkészítési kötelezettségére vonatkozó rendelkezések megegyeznek a régi pmt-ben foglaltakkal. A rendelkezés módosítása, szigorítása nem volt indokolt.
- ⁹⁸ A könyvvizsgálói tevékenységet folytatók felett a Magyar Könyvvizsgálói Kamara, az ügyvédi, illetve közjegyzői tevékenységet végző szolgáltatók felett az a kamara látja el a felügyeletet, amelynek az ügyvéd, illetve a közjegyző tagja (területi kamara). [Új pmt 5. §]
- ⁹⁹ Régi pmt 2. § (2) bekezdés
- ¹⁰⁰ A Magyar Könyvvizsgálói Kamara a felügyeletet minőség-ellenőrzése keretében gyakorolja.
- ¹⁰¹ A felügyelet ellátása során a Magyar Könyvvizsgálói Kamara a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény rendelkezései szerint, az ügyvédek, illetve közjegyzők esetében a területi kamara az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény, illetve a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény rendelkezései szerint jár el. [Új pmt 34. § (3)–(4) bekezdés, 51. §, 52. §]
- ¹⁰² A felügyeletet ellátó szerv a szolgáltatót felhívhatja, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket e törvény rendelkezéseinek betartására, a feltárt hiányosságok megszüntetésére; javaslatot tehet a szolgáltatónak speciális képzési programban való részvételére vagy megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező alkalmazottak (vezetők) felvételére, valamint a belső szabályzat meghatározott határidőn belüli, meghatározott szempontok szerinti átdolgozására; figyelmeztetheti a szolgáltatót; kötelezi a szolgáltatót a jogsértés abbahagyására; bírságot szabhat ki. [Új pmt 35. § (1) bekezdés]
- ¹⁰³ Új pmt 35. § (1) bekezdés
- ¹⁰⁴ Az állami adóhatóság, a kereskedelmi hatóság és az FIU által kiszabott bírságokból származó bevétel kizárólag a következő célokra fordítható: szakemberek képzésére; a felügyeleti tevékenységgel kapcsolatos tanulmányok készítésének és közzétételének támogatására; a szolgáltató ügyfeleinek tájékoztatására; az FIU munkatársainak továbbképzésére.
- ¹⁰⁵ Régi pmt 13. § (2) bekezdés
- ¹⁰⁶ A régi pmt rendelkezései szerint az ORFK ellenőrzés foganatosításakor a helyszíni ellenőrzést keretei között betekinthezt az azonosítási kötelezettség és a bejelentési kötelezettség teljesítése során keletkezett, valamint az oktatással és képzéssel kapcsolatos dokumentumokba. Az ellenőrzés során elsőfokú hatóságként az ORFK Bűnügyi Főigazgatósága, másodfokú hatóságként az országos rendőrfőkapitány jár el. Az előírások megsértése, illetve hiányosság megállapítása esetén az ORFK kötelezhette a szolgáltatót a régi pmt előírásainak betartására, a feltárt hiányosságok megszüntetésére, belső szabályzat kidolgozására, illetve annak meghatározott szempontok szerinti átdolgozására. Az ORFK jogosult volt 10 000 forinttól 100 000 forintig terjedő bírság kiszabására abban az esetben, ha a szolgáltató a régi pmt-ben meghatározott kötelezettségeit ismételtelen elmulasztja, ha az ismételt teljesítést késedelmesen vagy hiányosan teljesíti. [Régi pmt 13. §]

Luttenberger Zoltán

Pénzügyi tervezés Magyarországon

2006 végén többéves előkészítő munkát követően pénzügyi szakemberek és vezető pénzügyintézetek részvételével útjára indult a magyar CFP-program (CFPTM – Certified Financial Planner™, minősített pénzügyi tervező). A program célja a pénzügyi tanácsadás nemzetközi szabványának és egyúttal egy új (minőségű) iparágnak a meghonosítása Magyarországon. Ez alapján a magasán képzett és folyamatosan minőség-ellenőrzött pénzügyi tanácsadók olyan közössége jöhet majd létre, amely megfelel a Pénzügyi Tervezők Nemzetközi Szabványügyi Testülete (FPSB – Financial Planning Standards Board) által megfogalmazott szakképzési és továbbképzési, vizsga-, szakmai gyakorlati és etikai követelményeknek. Nemzetközileg figyelemreméltó trend ugyanis a független és azon belül is a tisztán honorárium fejében dolgozó pénzügyi tervezők térnyerése. Pénzügyi kultúránk hazai és nemzetközi elismertségét nagyban elősegítené, ha ez az új foglalkozás nálunk is – méghozzá a világon az elsők között – meghonosodna.

A napjainkban véglegessé formálódó magyar szövetség a nemzetközi szervezethez való csatlakozási folyamatban a tagországok támogatásával megismeri, megtanulja és adaptálja a pénzügyi tervezők képzési és minősítési rendszerét. A tervező először az ügyfél életpályájára ható kockázati és cash flow-tényezőket elemzi az életpálya során fellépő élethelyzetek-

ből következő pénzügyi-biztosítási szükségletek alapján. Az ezekhez tartozó pénzügyi szolgáltatásokat optimalizálja, s végül konkrét pénzügyi szolgáltatók valós termékeinek értékelése alapján kiválasztott szerződések megkötése zárja le a folyamatot. Ezt a folyamatot természetesen megfelelő figyelemmel követés (monitoring), illetve a pénzügyi terv karbantartása követi.

A Minősített Pénzügyi Tervezők Magyarországi Szövetsége (MPTSZ) – a denveri központú FPSB hatékony támogatása mellett – a vezető hazai pénzügyi szolgáltatók segítségével, hazai és nemzetközi pénzügyi tervező szakemberek részvételével jött létre. Az MPTSZ a pénzügyi tanácsadás fejlesztése érdekében többszintű minősítési rendszert épít ki. Ennek a lakossági tanácsadókat érintő „belépő szintje” a pénzügyi tervezés alapismereteit tartalmazza és az élethelyzetekre irányuló szakszerű termék-tanácsadást célozza meg (rpt – regisztrált pénzügyi tervező). A hosszú távú pénzügyi tervhez szükséges részletes ismereteket és többéves gyakorlatot felmutató szakemberek lesznek az mpt-k, a minősített pénzügyi tervezők. S közülük is csak a nemzetközi követelményrendszernek is megfelelő legjobbak kaphatják majd meg a világszerte elismert CFPTM – Certified Financial Planner™-minősítést.

Az MPTSZ Nonprofit Kft. formájában kezd-

te meg működését, amelynek szabályait az *FPSB szakmai és demokratikus működési követelményei* határozzák meg. A regisztrált és minősített tervezők első generációjának képzése a nemzetközi képzési programok adaptálásával történik. Ez azonban kezdettől fogva a hazai képzési rendszer keretében, a válogatott pénzügyi tanácsadók kis csapatainak részvételével s államilag is elismert (akkreditált) képzésben, nyílt osztályok és vállalati akadémiák keretében valósul meg. 2008-ban a működési szabályzatok (működési szabvány, etikai, vizsga-, minősítési, fegyelmi és akkreditációs szabályzatok) elfogadását és implementálását követően egy több éves projektszakasz zárul majd le. A már regisztrált/minősített tervezők és a támogató társaságok részvételével ugyanis MPTSZ olyan *nyílt alapítvánnyá* alakul, amelynek minden minősítéssel rendelkező tervező – mint magán-személy – és a támogató vállalatok is tagjai lehetnek, s részt vehetnek a választott igazgatóságban, a szabályzati és a képzési és tudományos bizottságokban, valamint a különböző munkacsoportokban.

A nemzetközi szervezet elvárásainak és a többi tagországának gyakorlatához hasonlóan, az MPTSZ a pénzügyi tanácsadás egy új minőségét hivatott létrehozni. Ebbe a munkába a legjobb gyakorló és elméleti szakemberek mellett bevonta és bevonja a pénzügyi iparágakat képviselő szakembereket, a pénzügyi felügyeletet, a fogyasztóvédelmet és a külföldi társszervezetek CFPTTM-szakembereit. (Közülük már néhányan jelenleg is részt vesznek a programban.) Mindez szükséges ahhoz, hogy a „minősített tervezők” ügyfelei szakszerű és etikus szolgáltatást kapjanak a hosszú távú bizalmi kapcsolat kialakításával együttesen, ami az FPSB és az MPTSZ egyik alapvető célja.

Nemzetgazdasági szinten az ügyfél érdekeit érvényesítő szakszerű és a jogszerű működést nemcsak megkövetelő, hanem etikai téren sok tekintetben meg is haladó pénzügyi tanácsadás segíthet a pénzügyi piacok versenyének erősí-

tésében, s ez jobb feltételeket teremthet az ügyfelek számára. A nemzetközi szabvány és a szakmai közösséggel, illetve az FPSB-vel kötött megállapodás pedig különlegesen értékes *tudástranszfer*t biztosít a magyar szakembereknek. A közeljövőben ugyanis a CFPTTM-minősítés *nemzetközileg* egységesen *elfogadható* lesz. Bármelyik országban, ahol a máshol már minősített tervező dolgozni szeretne, csupán a helyi jogi és piaci sajátosságokat tartalmazó országmodult kell megismernie s abból vizsgáznia.

A magyar CFP-program is már kezdettől fogva a projektmenedzsment PMI/ANSI-szabványát követi, munkanyelve az angol, és modelle így – a vállalati támogatók közreműködésével – példaértékű és adaptálható a kelet-közép-európai régió más országai számára is. A CFPTTM-szakemberek ügyfél-elégedettségi és tanácsadói jövedelemmutatói különlegesen kedvezőek, s ez érinti mind azt az immár több mint 100 ezer szakembert, akiknek a köre – részben talán emiatt is – rohamosan nő világszerte. *S ez a folyamat a jövőben is folytatódni fog, mert valójában a minőségi pénzügyi tanácsadás iránti világméretű igényre adott egyik fajta szakmai válaszként lehet értékelni ezen új szakma megjelenését.*

A SZABVÁNYÜGYI TESTÜLET FELADATAI

A pénzügyi tervezés nemzetközi szabványa a Certified Financial PlannerTM-szakemberek (CFPTTM) képzési-minősítési-minőségbiztosítási rendszere, amelynek immár két tucat ország a tagja a világ gazdaságilag vagy pénzügyileg vezető országai közül.¹ A szabvány jogtulajdonosa és felügyelője az FPSB Financial Planning Standards Board, a Pénzügyi Tervezés Nemzetközi Szabványügyi Testület, amelyet a tagországok szakmai szervezeteinek vezetői közül választott igazgatóság irányít. A *szervezet célja* a pénzügyi tervezés szabványának népsze-

rúsítása és fejlesztése a fogyasztók jobb kiszolgálása érdekében.² Kiindulópontjuk az, hogy „a pénzügyi tervezés az folyamat, melyben a személyi pénzügyek megfelelő kezelése biztosítja az ügyfél életcéljainak megvalósítását.”³ (Lásd 1. ábra)

A szabvány lényegi pontjait minőségbiztosítási szempontból a 4E-módszertan határozza meg, amely a tervezők működésével kapcsolatos négy alapkövetelmény angol nevének kezdőbetűjére utal. Ennek teljesítése lehetővé teszi, hogy egy pénzügyi tanácsadó a CFPTTM-minősítést is használja a munkája során, illetve ügyfélkapcsolataiban. A négy elvi szintű alapkövetelmény a következő.

1 **Oktatás – Education:** az FPSB által előírt szabványoknak megfelelő oktatás során a jelöltek megszerzik a pénzügyi tervezéssel kapcsolatosan szükséges elméleti és gyakorlati tudást. *Fontosabb elsajátítandó tárgyak:* tervezéstechnika, befektetések, biztosítás, nyugdíj, adó, hagyaték, munkáltatói juttatások és képzéstervezés. A nemzetközi gyakorlat jellemzően a mik-

ro- és kisvállalkozások (üzleti) tervezését is tárgyalja, mivel az a vállalkozók és menedzserek személyi pénzügyeitől nem választható el.

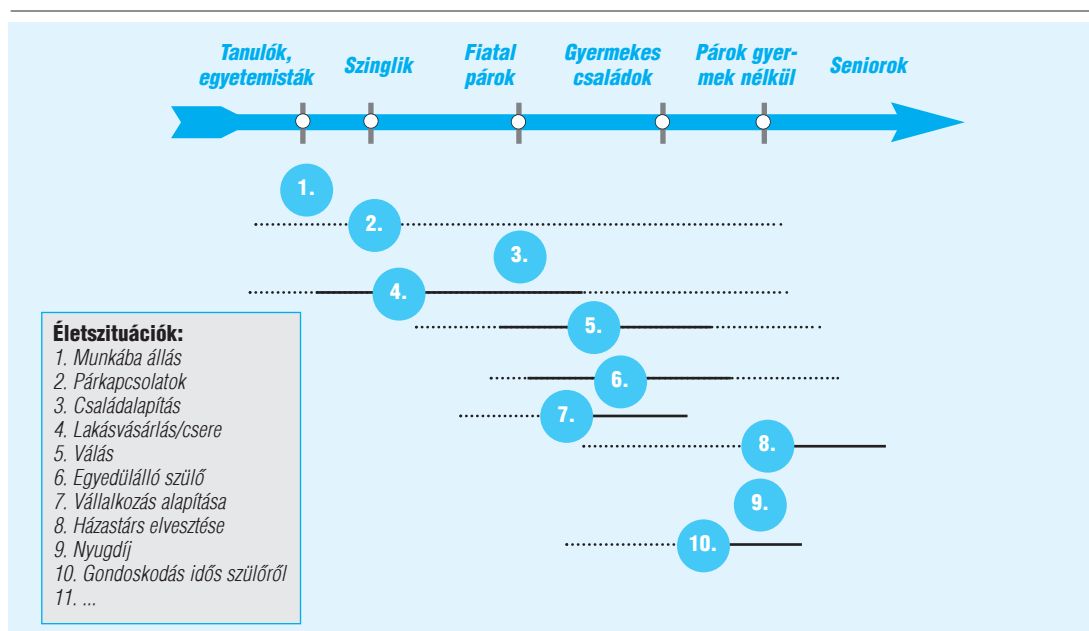
2 **Vizsga – Examination:** az FPSB által felügyelt vizsgák alkalmával a kollégák tanúbizonyságot adnak arról, hogy az oktatáson megszerzett tudást valós élethelyzetekben is alkalmazni tudják. A vizsgák a szakmai kompetenciákat felmérő esetmegoldásokból állnak, amelyeket a CFPTTM-szakemberek állítanak össze.

3 **Tapasztalat – Experience:** országonként eltérő, de legalább 2–3 év teljes munkaidős tervezői gyakorlatot jelent, amelyet a mentor és/vagy más minősített szakemberek igazolnak. A „regisztrált” és a „minősített” nemzeti, illetve a „Certified” nemzetközi pénzügyitervező-minősítés, ebben a sorrendben emelkedő szakmai gyakorlati időt követel meg. Ez biztosítja azon gyakorlati képességek elsajátítását, amelyek elengedhetetlenek a minőségi szolgáltatás nyújtásához.

4 **Etika – Ethics:** a minősített pénzügyi tervezők megfelelnek azon Etikai Kódex követel-

1. ábra

ÉLETPÁLYA-SZAKASZOK ÉS ÉLETHELYZETEK KAPCSOLATA



Forrás: Luttonberger (Pénzügyi Tervezés, 2005, 116. oldal)

ményeinek, amely biztosítja az ügyfelekkel és más piaci szereplőkkel szembeni felelősségteljes magatartást. A ügyfelek vagy más minősített tervezők bejelentései alapján folytatott fegyelmi eljárásban pedig az etikai szabályokat megsértő tervezők ellen a Fegyelmi Bizottság a vizsgálat eredménye függvényében többféle szankciót is alkalmazhat, a figyelmeztetéstől a minősítés átmeneti vagy végleges visszavonásáig.

A pénzügyi tervezés folyamata *tervezéstechnikai szempontból* tervezési eszközök és eljárások helyes sorrendben és módon történő használatát jelenti. A releváns adatok feltérképezésével, az egyes tervezési területek függőségeinek vizsgálatával és az idődimenzió helyes figyelembevételével konzisztens és a későbbi karbantartásra, a szükséges módosítások elvégzésére is alkalmas pénzügyi tervet készíthetünk. Tekintsük át a folyamat *FPSB-szabvány szerinti lépéseit*, a főbb numerikus pénzügyi tervező eszközök és eljárások említésével.

1. LÉPÉS: az ügyfél releváns pénzügyi adatainak összegyűjtése.

Ehhez a következő *adatforrásokat* használjuk, alapvetően az előző (pénzügyi) évet vizsgálva.

▶ Adóbevallás: a bevételek és kiadások aggregátumait mutatja, háttérbizonylatai a pénzügyi tranzakciók és állományok egyes tételeiről adnak információt. Egyre gyakrabban elektronikus formában készül.

▶ Bankszámlakivonatok: tételes bevétel-kiadás lista. Külön említendő az ATM-készpénzforgalomhoz vagy nem banki fizetési rendszerekhez kapcsolódó kiadások felmérése.

▶ A pénzügyi és biztosítási szerződések, bizonylatok egyrészt az előző pontokban ki nem mutatott vagy részleteikben nem ismert információkat hozdozhatnak (futamidők, fizetmények változása, garanciák, exitopciók stb.), másrészt részletes információkat adhatnak a későbbi tervezési lépésekhez. A jelentősebb szerződések fő adatairól (befektetés, biztosítás, hitel, ingatlan stb.) egy-egy standardizált áttekintő (elektronikus) adat-

lapot célszerű kitöltenünk az információk áttekinthetősége érdekében.

▶ Vállalkozás esetén a vállalkozás előző évi beszámolójából elsősorban az eredménykimutatásra (de a mérlegre is a pénztartalékok, illetve kötelezettségek miatt) van szükségünk.

2. LÉPÉS: az ügyfél életcéljainak meghatározása.

Ez az egyszerűnek tűnő feladat fontos kihívás a tervező számára. Jellemzően egy háztartásban lakó néhány személy életútját kell megtudakolnia évtizedekre előre. Sok ember nem fogalmazza meg (tudatosan) életcéljait, ezért kiváló „antennákra” van szüksége a tervezőnek. Másrészt az életpályán alternatívákban kell előre gondolkoznunk: a munkával, családdal, lakóhellyel stb. kapcsolatos változásokra a jó pénzügyi terv megoldást kínál a jövőben is. Technikaileg nézve, beazonosítjuk a várt és várható élethelyzeteket és elhelyezzük azokat az időskálán (lásd 1. ábra), amiből a pénzügyi és kockázati tényezők levezethetők és számszerűsíthetők a cash flow-terv számára.

3. LÉPÉS: az ügyfél pénzügyi helyzetének elemzése, értékelése.

Előbbiek alapján összeállítjuk az ügyfél jelenlegi *költségvetését* (bevételek, kiadások), amelyet az egyes tételek típusa szerint csoportosítunk (bér, járadék, befektetési hozam stb.; rezsi-, fix, szezonális, változó jellegű kiadások), mivel később vizsgálnunk kell a bevételi és kiadási oldal időbeni alakulását is. A költségvetés után a vagyommérleget kell összeállítanunk. A *vagyommérleg* legtöbb elemének „nyomát”, cash flow-vonzatát megtaláljuk a feltárt költségvetésben. A rövid távú költségvetés és a később összeállítandó hosszú távú cash flow-kimutatás közötti tipikus időszaki eltérés a hosszú távú befektetések, amelyek nem feltétlenül érhetőek tetten az először áttekintett éves dokumentumokban, ezért kell a szerződésekre és az ügyfél szóbeli információira is támaszkodnunk. Kisvállalkozások esetében annak pénzügyei input-output viszonyban vannak a tulajdonosok személyi pénzügyeivel, ezt is figyelembe kell vennünk.

Az élethelyzetekhez kapcsolódó pénzügyi igényekhez tartozó generikus terméktípusok alapján megállapítjuk a cash flow-t befolyásoló fő változókat, illetve azok becsült/lehetséges értékeit, mint a futamidők, összegek, díjak, hozamok stb., mindezt óvatosan/reálisan választott paraméterek mellett (hozamok, hitelkamatok, infláció stb. alakulása, változásai, forgatókönyvei – exogén változók).

4. LÉPÉS: megoldási javaslatok kidolgozása.

Tekintettel kell lennünk az ügyfél jelenlegi és jövőbeni pénzügyi kapacitására. Az egyes kiadási tételek egymással is versenyeznek a rendelkezésre álló cash flow-ért, és más típusú függőségekben is vannak egymással (adóösszefüggések, befektetési stratégia stb.). Itt tehát fokozatos *közelítéssel* kell az egyes tervezési tételek hosszú távú cash flow-it összehangolni a következő évtizedekre, nem biztos, hogy minden életcélra, illetve élethelyzetre maximális pénzügyi megoldás érhető el (például saját ingatlan, gyerekek privát taníttatása és hozománya, valamint nyugdíjaskori hobbik teljes megalapozása egymással versenyző életcélok lehetnek a rendelkezésre álló cash flow függvényében).

5. LÉPÉS: a jelenlegi pénzügyi helyzetre történő alkalmazása.

A pénzügyi helyzet áttekintő bemutatása és értelmezése, valamint a lehetséges megoldások bemutatása alapján az ügyfél *kiválasztja* a lehetséges pénzügyi pályák (tervek) közül a számára legmegfelelőbbet. Ehhez a tervező pénzügyi szolgáltatók és termékeik értékelése és összehasonlítása alapján konkrét szerződéseket is javasol, amelyek közül az ügyfél ismét választ, és megbízza (megbízhatja) a tervezőt azok megkötésével és a későbbiekben a szerződésportfólió kezelésével is.

6. LÉPÉS: a jövőbeni pénzügyi igények tervezése.

Az élethelyzetek pénzügyi igényei alapján készített *hosszú távú cash flow* mellett a vagyonomérleget is el kell készíteni jövőbeni időpontokra (5 évenként vagy akár évente). Mivel an-

nak egyes tételei a hozamokon (bevételeken) keresztül hatást gyakorolnak a cash flow-ra, illetve a költségvetésben nem szereplő tételleket is tartalmazhatnak (például örökség), ezért a vagyonomérleg és a cash flow összehangolása is szükséges (iteráció). Végül a cash flow érintett adatait visszavezetjük az egyes évekre vagy időszakokra érvényes jövőbeni költségvetésekbe, amelyek ügyfelünk elsődleges dokumentumai lesznek a jövőbeni napi kiadásaira tekintettel.

A bemutatott tervezéstechnika a váza a pénzügyi tervnek, amelyet az egyes adatok, megoldások, termékek és számítási menetek bemutatása, értelmezése, valamint az eredmények és javaslatok indoklása öltöztet fel egy teljes pénzügyi tervvé. Magát a tervezés számszaki részét bármelyik táblázatkezelőben megoldhatjuk, és számos segédlet érhető el a tervezők által írt szakirodalomban és az interneten is. Fontos, hogy a prezentáció, az összefoglaló és döntéstámogató rész az ügyfél által érthető legyen. Ki kell emelni: a professzionális tervező *nem dönt* az ügyfél helyett és *nem propagál* konkrét termékeket, hanem döntéstámogató szerepet vállal és az igényeknek megfelelő termékek körére mutat rá. A tervezés folyamata is rámutat a tervező rendkívüli személyes felelősségére, hiszen ügyfele és szeretteinek sorsa függ nagymértékben attól a munkától, amelyet a tervező végez.

A nemzetközi csúcscsaszerv, a *Pénzügyi Tervezés Szabványügyi Testülete* (FPSB – Financial Planning Standards Board) egy *olyan nonprofit szövetség*, amelyik szervezi, fejleszti és működteti a pénzügyi tervező szervezetek minősítési, oktatási és egyéb programjait. Teszi ezt annak érdekében, hogy a pénzügyi tervezés szakmai szabványainak világszerte történő bevezetésével, alkalmazásával és népszerűsítésével a globális szakmai közösség javát és védelmét szolgálja. Az FPSB nemzeti tagjai szintén nonprofit szervezetek, a világ több mint 20 pénzügyileg fejlett országából vagy régiójából. Egy nemzeti szervezet kétlépcsős csatlakozási folyamatban

válhat először társult, majd pedig teljes jogú taggá. A nemzetközi CFPTTM minősítési program lebonyolítása terén azonban az FPSB csak nonprofit szervezetekkel vagy azon helyi megfelelőivel lép szövetségre, amelyek így az FPSB-nek is tagjai lesznek. Az FPSB engedélyezési és tagsági feltételeit teljesítő FPSB-tagok jogosultakká válnak az adott országban, földrajzi vagy gazdasági térségben (régióban) a CFPTTM minősítési program végrehajtására.

Az FPSB feladata a pénzügyi tervezőknek nyújtott minősítési, oktatási és a kapcsolódó programok kezelése, kidolgozása és lebonyolítása. Az FPSB Certified Financial PlannerTM minősítési programja igazolja a CFPTTM-minősítéssel rendelkező szakemberhez forduló ügyfelek számára azt, hogy az adott pénzügyi tervező megfelel az átfogó pénzügyi tervezési szolgáltatások önálló végzéséhez megszabott tudásbeli, etikai és szakmai követelményeknek. S igazolja azt is, hogy az illető vállalta: ügyfelei kiszolgálása során követi a szervezet által a tisztesség, az objektivitás, a kompetencia, a korrektség, a titoktartás, a professionalizmus és a gondosság terén előírt alapelveket.

A CFPTTM-minősítés megszerzéséhez a pénzügyi tervezőknek teljesíteniük kell – az FPSB-tagok által a helyi piac szükségleteire adaptált – *szigorú oktatási, jártassági, etikai és vizsgakövetelményeket*. Kizárólag az FPSB, illetve a tagszervezete által akkreditált programokban folyhat a képzés, minden tagszervezet két évente teljes körű auditnak vet alá az FPSB igazgatósága, ami kiterjed a 4E minden részletére. A megfelelés feltétele a nemzeti tagszervezet által kiadott minősítések érvényességének. Az etikai követelmények szerint folyamatosan biztosítani kell a fogyasztói panasztétel lehetőségét és megalapozott vizsgálatokat követően független bizottság hoz döntést minden panaszügyben, amelynek dokumentációja szintén audittéma. Már a tagszervezetté válás is komoly kihívás, előfordult, hogy gazdaságilag vezető ország esetében is csak a második pályá-

zat kapta meg a szükséges szavazati támogatást a Közöségi Gyűlésben. A minősítés megszerzéséhez és folyamatos használatához szükséges képesítési normák szigorú érvényesítése és a szervezet közérdek iránti határozott elkötelezettségének köszönhetően, a CFPTTM-védjegyet világszerte a kiváló minőségű professzionális pénzügyi tervezés biztosítékaként tartják számon, mint ahogy azt a marketing-munkacsoport legutóbbi globális (minden tagországra kiterjedő mintavétellel készült) imázs-felmérése igazolta.

AZ FPSB SZEREPE AZ EU-BAN

Az európai fejlődést *három, időben párhuzamos folyamattal* lehet jellemezni.

① A gazdaságilag vezető tagországok (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia) már évtizedes tagságra tekintenek vissza. Ennek ellenére sem a lakossághoz mért elterjedtség (penetráció), sem pedig a többszintű minősítés szempontjából nem értek el (még) áttörést. Összehasonlításként: a hivatkozott országokkal nagyságrendileg összehasonlítható mértékű lakossággal rendelkező Japánban 130 ezer minősített tervező és azon belül 13 ezer CFPTTM-szakember dolgozik. Az említett EU-országok CFPTTM-szakembereinek pedig még együttes száma sem haladja meg az 5 ezret, illetve a lakossági pénzügyek számára a „belépő tanácsadói minősítést” létre sem hozták (2007).

② A lassú, nehézkes indulás ellenére azonban jelenleg már egyfajta robbanásszerű fejlődés kezd körvonalazódni. A régi tagországok erősödni látszó szövetségei mellett ugyanis új csatlakozók, s ezzel vetélytársak is megjelentek. Így 2007-ben Hollandia, Írország és a közép-kelet-európai régióban egyedül Magyarország a maga sajátos és egyedileg kialakított programjával. Ezek a folyamatok összességükben új fejlődési pályát rajzolnak a korábban – a

kontinensek versenyében (ezen a területen is) sereghajtónak számító – Európában.

③ Európában a pénzügyi tanácsadást mint önálló lakossági szolgáltatást külön szervezeti egység, az *EFPA*, az *European Financial Planning Association*⁴ képviselheti. Kibontakozó uniós vagy nemzetközi sikeréhez azonban az is szükséges, hogy a jövőben az EU-jogalkotás elősegítse és/vagy az önkéntesek munkája kiterjessze ezen új szervezet hatókörét.

MINŐSÍTETT PÉNZÜGYI TERVEZŐK MAGYARORSZÁGI SZÖVETSÉGE

A magyar CFP-program, illetve a szövetség fejlődése négy szakaszban valósul(t) meg.

① szakasz az alapok kiépítése volt. 2004-től az OKJ-szakképzés keretében, a Pénzügyek elnevezésű tárgyat kiegészítendő, került bevezetésre az a Pénzügyi Tervezés tantárgy is, amely a nemzetközi szabvány alapjait mutatta be, néhány órában. Ez él tovább a 2008-ban bevezetésre kerülő, már kompetenciaalapú OKJ-modulban. 2005-ben megjelent a pénzügyi tervezői ipart áttekintő Pénzügyi Tervezés című szakkönyv is, amely alig több mint egy esztendő alatt el is fogyott kétezer példányban. Az elmúlt évek folyamán tehát – a képzések és a szakkönyv segítségével – több ezer tanácsadó ismerkedhetett meg a pénzügyi tervezés fogalmával és alapvető kérdéseivel.

② fázis: az FPSB-kapcsolat kiépítése. A 2006-os kapcsolatfelvételt követően az FPSB két országlátogatást hajtott végre, illetve külön országjelentést készített. Ezek után – a magyar képviselő FPSB Council-találkozókon való részvételét követően – együttműködési megállapodás is létrejött a magyar szövetség és az FPSB között. S ennek keretében megkezdődhettek a csatlakozás előkészületei.

③ időszak: 2007-ben alakult meg az MPTSZ Nonprofit Kft. elnevezésű projektcéggel azzal a céllal, illetve szándékkal, hogy a magyar prog-

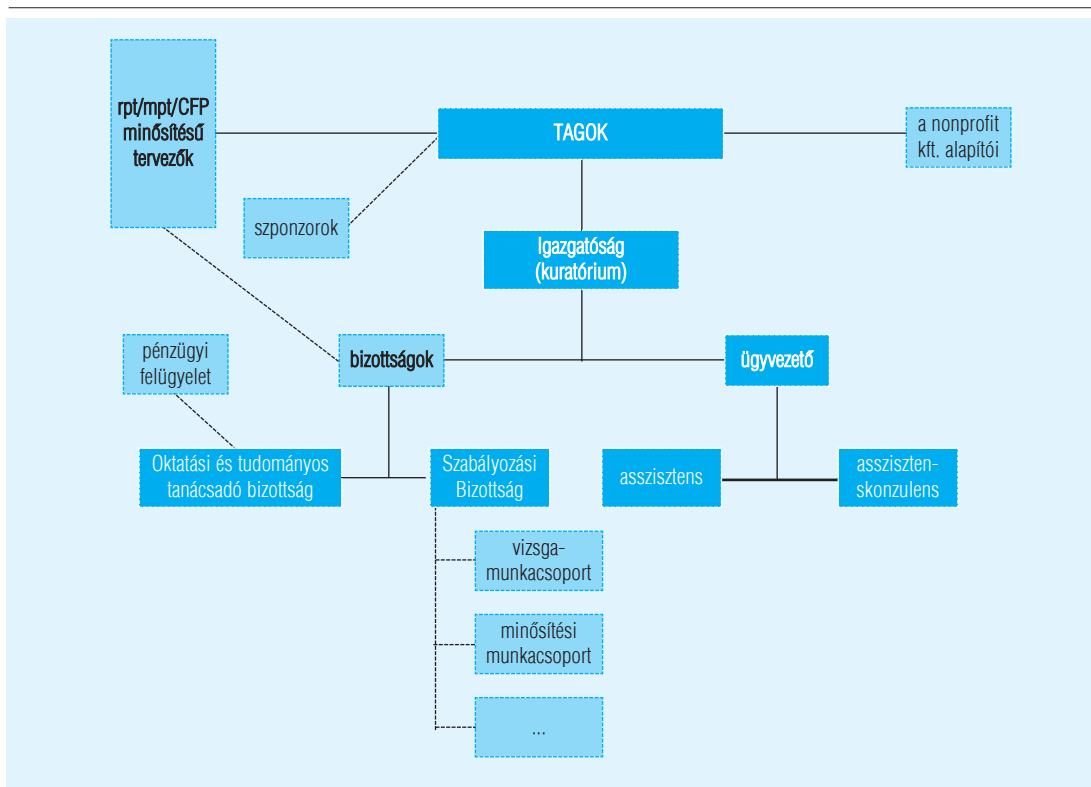
ram résztvevőinek és az FPSB támogatásával létrehozza mindazokat a működési feltételeket (szabályzatok és az rpt-, mpt-szakemberek első generációjának kinevelése stb.), amelyek szükségesek a társult tagságot követő

④ fázisba lépéshez. Ekkor ugyanis az MPTSZ-nek – a teljes jogú tagság megszerzéséhez, illetve a rendszeres nemzetközi ellenőrző vizsgálatokon (auditokon) való megfeleléshez – nyílt alapítvánnyá kell alakulnia és a 4E minden lényegi követelményével összhangban történő működést igazolnia kell.

A nemzetközi elvárásoknak megfelelő nemzeti szervezeti kereteket a 2. ábra vázolja fel.

Az *alapítvány* tagjai minősített tervező szakemberek lehetnek, illetve pénzügyi szolgáltatók mint vállalati tagok s végül a projektcéget alapító magánszemély szakemberek. Az egy tag egy szavazat elven működő taggyűlés választja az alapítvány vezetőségét. Az igazgatóság (kuratorium) fogadja el a szervezet működését részletesen és az FPSB által ellenőrzött módon meghatározó szabályzatokat (vizsgaszabályzat, minősítési szabályzat, etikai kódex stb., ahogy korábban már felsoroltuk). Az igazgatóság tagjait két évre választják és újraválaszthatók, de két tagság között legalább egyéves szünetnek kell elteltie. A szabályzatokat, illetve azok módosításait a munkacsoportok készítik elő, és a Szabályozási Bizottság ellenőrzi és terjeszti fel az igazgatóságnak elfogadásra. Az Oktatási és Tudományos Tanácsadó Bizottság a pénzügyi szektor – és azon belül is a képzésben járatos – hiteles, széles látókörű, nemzetközi tapasztalattal rendelkező szakemberek és szakértők tanácsa, akik az alapítvány munkáját segítik fontos kérdésekben és döntésekhez adott véleményükkel. Az ügyvezető felel az operatív szervezet működéséért az igazgatóság határozatainak megfelelően. A szponzorok olyan pénzügyi szolgáltatók, akik elfogadják és támogatják az MPTSZ és az FPSB szakmai céljait, munkatársaik továbbképzését és minősítését támogatják, valamint rendszeres pénzügyi támogatást nyúj-

MPTSZ NYÍLT ALAPÍTVÁNY



tanak, és ennek fejében vállalati kommunikációjukban ezt feltüntethetik, illetve az MPTSZ megjeleníti őket dokumentumaiban.

Az MPTSZ elnevezésű *projektcég alapítói* évtizedes hazai és nemzetközi gyakorlattal rendelkező pénzügyi tervező szakemberek. Így például *Kiss Imre*, a Moneymoon alapító ügyvezetője, a berlini Humboldt Egyetemen végzett befektetési szakember, évtizedes európai befektetési tapasztalattal, *János Zsolt*, a vezetői európai független tanácsadó csoport, az AWD magyarországi és kelet-közép-európai ügyvezetője, másfél évtizedes pénzügyi tervezői gyakorlattal, *Kutvölgyi Pál*, a piacvezető független magyar pénzügyi tanácsadó cégcsoport, a BROKER-NET Csoport alapító társtulajdonosa, 18 éves szakmai tapasztalattal és *Luttenberger Zoltán*, a pénzügyi tanácsadók képzésében technológiai vezető BABIKSZI Bankbiztosítási és Kockázatkezelési Szakoktató Intézet alapító ügyvezetője.

A bizottságok és munkacsoportok tagjai az alapító és támogató szervezetek fontosabb (senior) vezetői és pénzügyi tanácsadói. Így a már felsoroltakon kívül az Aviva, a Generali, az ING munkatársai is további résztvevők, támogatók és meghívottak. Az MPTSZ munkájában vagy a tervezők képzésében a BAMOSZ, az ELLA Bank, az OTP, az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület, a PSZÁF munkatársai, valamint független hazai és külföldi pénzügyi szakemberek, illetve minden önkéntesen csatlakozó szakember és szervezet részt vehet és vesz.

A MAGYAR KÉPZÉSI RENDSZER

Rpt-, illetve mpt-képzést bármely, illetve csak olyan oktatási intézmény nyújthat majd a jövőben, amely megfelel az MPTSZ akkreditációs szabályzatában foglaltaknak. A képzési progra-

mokkal, illetve rendszerekkel kapcsolatos elvi szintű követelmények lényegét az MPTSZ által folyamatosan frissített munkaköri profilnak megfelelő kompetenciaalapú és gyakorlatorientált képzés adja úgy, hogy az megfeleljen az általános magyar képzési előírásoknak is (például intézmény- és programakkreditáció).

A korábbi években már a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Miskolci Egyetemen is megismerkedhettek hallgatók a személyes pénzügyi tervezés alapjaival, graduális és posztgraduális, magyar és angol nyelvű szemináriumok keretében. A jövőben pedig nálunk is – a nemzetközi mintákhoz hasonlóan – a magyar és angol nyelvű graduális és a posztgraduális képzések szerves részévé is válhat a pénzügyi tervezés.⁵ S hosszabb előkészítést követően, a már a hazai alapítók között említett BABIKSZI indított először rpt-szintű, majd indít mpt-jellegű osztályokat. Az mpt-képzés 7 modulja az összes tervezési területet lefedi úgy, hogy modulonként 50 közös, illetve oktatói (kontakt) és 50 egyéni felkészülési órával számol. A képzési rendszer kiépítésében a magyar pénzügyek egy sor, részben már említett hazai és külföldi szakembere vesz részt. A szakképzést és a felnőttképzést legmodernebb, már több ezer pénzügyi tanácsadó hazai képzésében kipróbált know-how támogatja, amelyet a vállalati akadé-

miákon a genfi bejegyzésű eTrainer™ védjegy fémjelez évek óta.

Az MPTSZ-nél tett sikeres *záróvizsga azonban még nem egyenlő a minősítés megszerzésével*. Ehhez ugyanis több és más feltételeket is teljesíteni kell: gyakorlat igazolása, etikai nyilatkozat, továbboktatás, továbbképzés és ismertség (grandfathering/referencia). Fontos jellemző az is, hogy ez a minősítés is elévül akkor, ha a minősített tervező a továbbképzési követelményeknek nem tesz eleget vagy megsérti az önkéntesen vállalt működési és etikai normákat.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az alapítók és támogatók elkötelezett és önkéntes munkája nemcsak gyors és nemzetközileg elismert fejlődést tett lehetővé az MPTSZ számára, hanem megmutatta és megmutatja, hogy Magyarország a legfejlettebb pénzügyi rendszerrel rendelkező országokkal összevetve, legalábbis a pénzügyi szolgáltatói iparban, versenyképes (lehet). Ennek azonban a kulcsa a humán tőke lehető legmodernebb szaktudást jelentő folyamatos továbbképzése. S ezen várható és kívánatos fejlődés fő hasznonélvezői a pénzügyi szolgáltatások magyar vásárlói lesznek.

JEGYZETEK

¹ Néhány tagország: Ausztrália, Brazília, Dél-Afrika, Franciaország, India, Japán, Kanada, Kína, Nagy-Britannia, Németország, Svájc, Szingapúr, USA stb., részletesen lásd a nemzeti szövetségeket itt: http://www.fpsb.org/CMS/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=110

² www.mptsz.hu, www.fpbs.org

³ Personal financial planning is the process of meeting your life goals through the proper management of your finances.

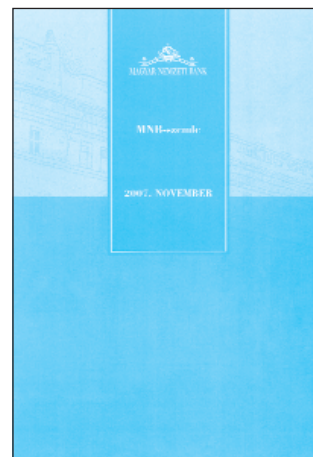
⁴ www.efpa-europe.org

⁵ Például az USA-ban és Németországban MBA, MSc- és PhD-minősítés is szerezhető pénzügyi tervezés szakon.

Varga Lóránt

MNB-szemle

*A jegybank legújabb,
rendszeres kiadványa
az érdeklődők széles köréhez szól*



A modern jegybankok többségéhez hasonlóan a Magyar Nemzeti Bank (MNB) elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása, ennek érdekében és erre figyelemmel valósítja meg a monetáris politikát. Az infláció alakulását azonban számos, a monetáris politikán kívüli közgazdasági és gazdaságpolitikai tényező is befolyásolja, ezért a modern jegybankoknak széles körű társadalmi támogatottságra és hitelességre van szükségük elsődleges céljuk eléréséhez. A támogatottság és a hitelesség egyrészt akkor valósulhat meg, ha széles körben ismertté és elfogadottá válnak az alacsony infláció előnyei. A hitelesség másik kritériuma pedig a jegybank átlátható működése, aminek keretében a szakmai és szélesebb közvélemény is megismerheti és – legalább fő következtetéseit tekintetében – megértheti azokat a kutatásokat és szakértői elemzéseket, amelyeken a monetáris politikai döntéshozatal alapul. A támogatottságnak és hitelességnek tehát több szintje van, a mélyebb akadémiai, monetáris politikai ismeretekkel rendelkező szakértőktől kezdve egészen a széles társadalmi közvéleményig. Ennek megfelelően a jegybanknak úgy kell kialakítania kiadványi struktúráját, hogy publikációival a közvélemény különböző szakmai felkészültségű rétegeiből minél többet meg tudjon szólítani.

A Magyar Nemzeti Bankban évről évre számos magas színvonalú kutatás és elemzés szüle-

tek a magyar gazdaság aktuális folyamatairól, kockázatairól, valamint a monetáris politika és a pénzügyi stabilitás időszerű kérdéseiről. Az elemzések egy része azonban csak belső felhasználásra készül, és döntéstámogatási célokat szolgál, a nyilvános publikációk pedig többnyire a mélyebb közgazdasági ismeretekkel rendelkező szakmai közönséget célozzák meg. Kommunikációs szempontból ezért a múltban sokszor problémát jelentett a kiadott tanulmányok erős módszertani irányultsága és szakmai nyelvezete, ami megnehezítette a Magyar Nemzeti Bank szakértői által fontosnak tartott üzenetek eljuttatását az érdeklődők szélesebb köréhez. *Az MNB-szemle kiadásával az volt a jegybank elsődleges célja, hogy a monetáris politika közérdeklődésre számot tartó, aktuális kérdéseivel kapcsolatban érthető, könnyen olvasható formában jelenítse meg a jegybanki munkatársak álláspontját, hogy a korábbinál szélesebb olvasóközönség is bepillantást nyerhessen a jegybankban folyó szakértői és kutatói munkába.*

A Magyar Nemzeti Bank 2006 júniusában jelentette meg az első számot. Az azóta már négy számot felvonultató, félévente megjelenő új jegybanki kiadvány számonként 4–6 cikket tartalmaz, az egyes cikkek 7–15 oldal hosszúságúak. Az egyes számok magyar és angol nyelven is elérhetők elektronikus formában a Magyar Nemzeti Bank honlapjának (www.mnb.hu) Ki-

adványok oldalán, a magyar nyelvű változat pedig nyomtatott formában is megjelenik.

AZ MNB-SZEMLE MISSZIÓJA ÉS KONCEPCIÓJA

Az MNB korábban is számos eszközt és kommunikációs csatornát használt a jegybankban folyó kutatások, elemzések eredményeinek közzétételére, például *MNB-tanulmányok*, illetve az *MNB Working Papers sorozatot*. Ezek az alapvető, a kutatási eredmények bemutatását elsődlegesen szolgáló kiadványok azonban jellemzően szűk szakmai célközönséghez szólnak, és megértésük széles körű közgazdasági ismereteket követel meg. A különböző központi banki kiadványstruktúrák legjobb nemzetközi példáit áttekintve a Magyar Nemzeti Bank vezetői 2005 végén felismerték, hogy Magyarországon is szükség van egy alapvetően

szélesebb olvasóközönséghez szóló, ismeretterjesztő jellegű rendszeres jegybanki kiadványra, ami a gazdasági folyamatok, összefüggések iránt érdeklődő, de mélyebb szakmai ismeretekkel nem rendelkező olvasókat segíti az aktuális gazdasági kérdések jobb megértésben.

Az MNB-szemle tehát nem előzmények nélküli nemzetközi tekintetben, sok jegybank rendelkezik ehhez hasonló rendszeres kiadvánnyal (lásd 1. táblázat).

A táblázat alapján látható, hogy a kutatási és elemzési eredményeket bemutató rendszeres jegybanki kiadványok többsége számonként néhány rövid, jellemzően széles olvasóközönségnek szóló elemzést tartalmaz, amelyek között az esetek többségében ismeretterjesztő céllal írt cikkeket is találunk. A felsorolt kiadványok kisebb része ezzel szemben kifejezetten szűk, szakmai közönséget céloz meg, speciális tartalmi fókusszal (például *Bank of Finland Bulletin*, *CNB Economic Research Bulletin*). A Magyar Nemzeti

1. táblázat

KUTATÁSI, ELEMZÉSI EREDMÉNYEKET BEMUTATÓ RENDSZERES JEGYBANKI KIADVÁNYOK

Ország, régió	Jegybanki kiadvány	Deklarált tartalom	Cikkek száma és hossza
Euroövezet	Research Bulletin	Az Európai Központi Bankban folyó kutatások és elemzések eredményeinek közérthető bemutatása	3–4 cikk, 3–5 oldal/cikk
Egyesült Államok	Federal Reserve Bulletin	Általános érdeklődésre számot tartó stábelemzések	1–5 cikk, 3–50 oldal/cikk
Egyesült Királyság	Quarterly Bulletin	Széles körű gazdasági és pénzügyi elemzések hazai és nemzetközi fókusszal	3–5 cikk, 10–20 oldal/cikk
Ausztrália	Reserve Bank Bulletin	Aktuális gazdasági folyamatok elemzése, felsővezetői beszédek, statisztikai adatsorok	1–5 cikk, 5–15 oldal/cikk
Kanada	Bank of Canada Review	A kanadai gazdaságot és monetáris politikát érintő kérdések elemzése	3–5 cikk, 10–20 oldal/cikk
Új-Zéland	Reserve Bank Bulletin	Az új-zélandi gazdaságot és monetáris politikát érintő széles körű témák elemzése, felsővezetői beszédek	3–5 cikk, 10–15 oldal/cikk
Finnország	Bank of Finland Bulletin	Aktuális információk, előrejelzések biztosítása a finn gazdasággal kapcsolatban külföldi szakértőknek	2–4 cikk, 7–10 oldal/cikk
Norvégia	Economic Bulletin	A norvég jegybank tevékenységéhez kapcsolódó széles körű témák elemzése	4–5 cikk, 7–12 oldal/cikk
Svédország	Economic Review	A svéd jegybank tevékenységéhez kapcsolódó témák elemzése, statisztikai adatsorok	3–5 cikk, 10–20 oldal/cikk
Csehország	CNB Economic Research Bulletin	Meghatározott témában írt kutatások rövid összefoglalói	2–3 cikk, 3–6 oldal/cikk

Bank által elérni kívánt célnak megfelelően az MNB-szemle számára a szélesebb olvasóközön- séghez szóló, ismeretterjesztő jellegű nemzetközi jegybanki kiadványok szolgáltak mintául.

E mintául szolgáló kiadványok tanulmányo- zása alapján és a kitűzött célok figyelembevéte- lével úgy fogalmaztuk meg az MNB-szemle misszióját, hogy az új kiadvánnyal a *Magyar Nemzeti Bank célja a szakmai és szélesebb közvé- lemény közérthető formában történő tájékoztatá- sa a magyar gazdaságban végbemenő alapvető fo- lyamatokról, s e folyamatoknak a gazdasági élet szereplőire és a lakosságra gyakorolt hatásáról*. A kiadvány elsősorban három jegybanki szak- területet: a közgazdasági elemzések és kutatás, a pénzügyi elemzések és a pénzügyi stabilitás munkatársai által írt cikkekből építkezik, de nyitott más szakterületek közérdeklődésre szá- mot tartó elemzéseit felé is. Célcsoportjaként a szélesebb szakmai közvéleményt határoztuk meg, amelybe a hazai és külföldi gazdasági új- ságírók, az üzleti szférában dolgozók, gazda- ságpolitikusok, továbbá más jegybankok, nem- zetközi intézmények elemzői és a szakmai ok- tatási intézmények oktatói és hallgatói, tanulói egyaránt beletartoznak.

Az új kiadvány elindítása előtt műfajuk alap- ján öt csoportba soroltuk az MNB-szemlében publikálendő cikkeket. Ez az öt csoport:

① a közérdeklődésre számot tartó MNB-ta- nulmányok eredményeinek rövid és érthető is- mertetése,

② azok az aktuális kérdésekről szóló, rövid ismeretterjesztő írások, amelyek korábban az Inflációs jelentésekben és a Stabilitási jelenté- sekben jelentek meg,

③ a belső döntéstámogató anyagok nyilván- os eredményeinek érthető ismertetése,

④ a jegybank számára fontos szabályozásvál- tozások bemutatása, valamint

⑤ az egyes pénzügyi piacok szerkezetének, aktuális folyamatainak elemzése.

Az MNB-szemle missziója és koncepciója azt követeli meg, hogy a publikált cikkek egy-

szerre legyenek időszerűek, a szélesebb közvé- lemény számára is érdekesekek, és mindemellet az eredmények bemutatása közérthető, olvas- mányos módon történjen. A megjelenő cikkek- nek azonban az aktualitás, érdekesség és köz- érthetőség hármas követelménye mellett – vala- mennyi jegybanki publikációhoz hasonlóan – meg kell felelniük az újdonság és a szakmai színvonal szempontjainak is. Az újdonság azt jelenti, hogy egy önállóan is publikált vagy publikálendő hosszabb MNB-tanulmány átdol- gozását a Magyar Nemzeti Bank csak akkor je- lenteti meg az *MNB-szemlében*, ha a nagyobb terjedelmű tanulmányhoz képest a szemlében történő publikálásnak hozzáadott értéke van. Hozzáadott értéket jelent például, ha egy erő- sen technikai jellegű, nehéz olvasmánynak szá- mító *working paper* legfontosabb üzenetei köz- érthetőbb, olvasmányosabb formában az eredet- inél sokkal szélesebb célközönséghez juttatha- tók el. Hasonló célt szolgál, ha egy egynyelvű tanulmány legfontosabb következtetései és üzenetei a szemlében két nyelven jelennek meg (például a kizárólag angol nyelvű *Working Papers*-sorozat esetében), illetve egy későbbi publikációban részletesebben kifejtett tanul- mány főbb eredményei hamarabb jutnak el az olvasókhoz. A szakmai színvonal szempontja pedig azt jelenti, hogy a publikált cikkek szer- kesztőbizottsági kiválasztáson és jóváhagyáson esnek át, megjelenésüket pedig ugyanolyan szakértői viták előzik meg, mint az MNB-tanul- mányok és a *Working Papers* sorozat esetében.

MI VALÓSULT MEG A KONCEPCIÓBÓL AZ ELSŐ KÉT ÉVFOLYAMBAN?

Az eddig megjelent négy szám összesen 21 cik- ket tartalmazott. 2006–2007 folyamán az ér- deklődők olvashattak mindazokról a közgazda- sági témákról, amelyek a monetáris politika vi- tele szempontjából kulcsfontosságúak, így a monetáris politika stratégiájáról és megvalósí-

tásáról, makrogazdasági és fiskális politikai kérdésekről, aktuális pénzügyi stabilitási és szabályozási témákról, valamint a különböző pénzügyi piacok működéséről, és a pénzpiaci információk elemzéséről.

A Magyar Nemzeti Bank fontosnak tartja, hogy az általa alkalmazott monetáris politikai stratégia, az inflációs célkövetés rendszerének előnyeiről és működéséről a szélesebb közvélemény is a lehető legtöbb információval rendelkezzen. Ennek megfelelően az MNB-szemle monetáris politikai témájú cikkeiben a Magyar Nemzeti Bank szakértői többek között bemutatták, hogy a jegybank részéről az alacsony inflációra való törekvés nem önmagában vett cél, hanem végső soron a társadalmi jólétet szolgálja, és ennek eléréséhez az inflációs célkövetés megfelelő stratégiai keretnek bizonyul. Az olvasók találkozhattak továbbá egy cikkel a 2005-ben bevezetett középtávú inflációs célkitűzésének szempontjairól, a kamatciklusok segítségével megvalósított monetáris politika elméleti és gyakorlati vonatkozásairól, a jegybankpénz és a tágabb pénzmennyiségek közötti kapcsolat megváltozásáról a modern monetáris politikai rezsimekben, valamint a pénzügyi piacok és a pénzügyi piaci információk szerepéről az inflációs célkövetésre épülő monetáris politikában.

A makrogazdasági cikkekben mindig az infláció alakulása szempontjából éppen legfontosabb folyamatok hátterét törekedtünk bemutatni, hiszen az MNB elsődleges és legfontosabb célja az árstabilitás elérése és fenntartása. Az olvasók megismerkedhettek a jegybank szakértőinek álláspontjával az áfakulcsok változásának inflációs hatásairól, a kedvezőtlen beruházási folyamatok növekedési kockázatairól, a különböző formában megvalósuló fiskális kiigazítások makrogazdasági hatásairól, és a globális egyensúlytalanságok várható korrekciójának magyar vetületeiről.

A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladatai közé tartozik a pénzügyi rendszer stabilitásának

támogatása, ennek keretében pénzügyi stabilitási elemzések készítése és a közvélemény tájékoztatása a hazai pénzügyi rendszer stabilitását befolyásoló folyamatokról. Ennek megfelelően az MNB-szemlében megjelent pénzügyi stabilitási témájú elemzések többsége olyan, a hazai pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását érintő aktuális kérdésekről szól, mint a hazai kis- és közepes vállalatok árfolyamkitettségeinek vizsgálata, a gyors hitelnövekedés és a háztartási eladósodottság kockázatainak értékelése, illetve a hazai bankok likviditási sokktűrő képességének mérése, de született elemzés a teljes Európai Unió bankrendszerének hatékonyságáról is. A pénzügyi rendszer megfelelő szabályozása fontos előfeltétele a pénzügyi stabilitásnak, ebben a témakörben az kiadvány közönsége a hazai fizetéseképtelenségi szabályozás reformjáról és az új bázeli tőkeszabályozás következtében ciklikusabbá váló tőkekövetelmények pénzügyi stabilitási veszélyeiről olvashatott.

Az inflációs célkövetés rendszerében a monetáris politika sikeres viteléhez elengedhetetlen a pénzügyi piaci információk, elsősorban az árfolyam- és hozam adatok lehető legpontosabb értelmezése. Ehhez a jegybanknak alapos ismeretekkel kell rendelkeznie a pénzügyi piacok működéséről, a pénzügyi piaci szereplők motivációjáról és kereskedési stratégiáiról. Az egyes monetáris politikai döntések megértéséhez azonban a szélesebb szakmai közvéleménynek is el kell igazodnia ebben a témában, ami a pénzügyi piacok és termékek komplexitása, valamint folyamatos fejlődése miatt újabb és újabb ismeretek megszerzését teszi szükségessé. Ezt az igényt felismerve a Magyar Nemzeti Bank szakértői az MNB-szemle hasábjain az elmúlt két évben bemutatták a külföldi befektetők deviza- és államkötvény-piaci kereskedésének főbb jellemzőit, a gazdasági elemzők várakozásának és a hozamgörbe információtartalmának elemzéséhez felhasznált jegybanki módszertant, a bankközi forint-euró-kereskedés legfontosabb sajátosságait, valamint azt, hogyan hatnak egymás-

ra az újonnan megjelenő makrogazdasági információk, a bankközi devizapiaci tranzakciók és a forint-euró-árfolyam alakulása.

Az eddig megjelent négy szám terjedelmi okokból természetesen nem nyújtott lehetőséget arra, hogy minden lényeges és aktuális kérdésről megjelenítsük a jegybanki szakértők álláspontját. A megjelent cikkek alapján azonban összességében elmondhatjuk, hogy a koncepció legfontosabb elemei megvalósultak, és az első két évfolyam számai tartalmilag alkalmasak voltak a megfogalmazott misszióban lefektetett célok elérésére.

OLVASOTTSÁG ÉS AZ OLVASÓKÖZÖNSÉG VISSZAJELZÉSEI

Az első két évfolyam sikeressége szempontjából az a legfontosabb kritérium, hogy a publikált írások eljutottak-e a megfelelő célközönséghez, és ez az előre meghatározott célközönség mennyire tartotta hasznosnak az új kiadványt. Az egyes számok megjelenését jelentős sajtókampánnyal támogatja a Magyar Nemzeti Bank. A kiadvány szerkesztőbizottsága a megjelenő számokat sajtóreggeli keretében mutatja be a gazdasági újságíróknak, amelyen a cikkek szerzői is részt vesznek, illetve az egyes cikkekről összefoglalók jelennek meg a *Portfolio.hu* oldalain és a *Világgazdaság* makrogazdasági mellékletében.

A sajtókampány jelentősebb szerepet tölt be, mint az egyéb jegybanki publikációknál. A kiadvány ismeretterjesztő jellege miatt nagyon fontos, hogy a megjelent cikkek a lehető legnagyobb sajtóvisszhangot váltsák ki annak érdekében, hogy minél szélesebb körben ismertté váljanak az elemzések, kutatások legfontosabb eredményei és üzenetei. A széles sajtóvisszhangot a publikált cikkek aktualitása, közérthetősége, valamint a megfelelő sajtókampány együttesen biztosíthatja. Jó példa erre a 2007. novemberi számában megjelent Háztartási eladó-

sodottság és pénzügyi stabilitás, félnünk kellene? című cikk, amit számos internetes újság, három nyomtatott napilap és két rádióinterjú is idézett a publikálást követő napokban, így az elemzés legfontosabb üzenetei eljuthattak azon érdeklődők széles köréhez is, akik közvetlenül nem olvassák a kiadványt.

A megjelenést követően lehetőséget biztosítottunk arra is, hogy az érdeklődők a *Portfolio.hu* fórumában közvetlenül tehessenek fel kérdéseket a cikkek szerzőinek, vagyis a jegybank legkompetensebb szakértőinek egy-egy adott témában. Ez a közvetlen kapcsolat a szerzők és az érdeklődő olvasók között kulcsfontosságú pont az MNB-szemle koncepciójában, hiszen e nélkül a valódi ismeretterjesztés nem valósítható meg. A kiterjedt sajtókampánynak is köszönhető, hogy az elmúlt két évben folyamatosan emelkedett az MNB-szemle számainak elektronikus letöltése, mind a magyar, mind az angol nyelvű kiadás, és mostanra már megközelítette Magyar Nemzeti Bank egyéb rendszeres kiadványaira jellemző letöltési értékeket. Az emelkedő olvasottságot mutatja továbbá, hogy a *Portfolio.hu* fórumában is egyre több kérdés érkezett a cikkek szerzőihez minden egyes új szám megjelenésekor.

A szerkesztőbizottság mind az első, mind a második évfolyam végén kérdőíves felmérést végzett a potenciális célközönség körében, ami a letöltési statisztikákon túlmenően is lehetőséget biztosított az olvasók véleményének és igényeinek jobb megismerésére. A felmérésben résztvevők – akik között egyaránt volt gazdasági elemző, újságíró, valamint egyetemi oktató és hallgató – a cikkeket magasra értékelték mind az aktualitás, mind az érdekesség, mind a közérthetőség dimenziójában. A kiadvány választott jellege és missziója szempontjából különösen kedvező, hogy a válaszadók többsége a közérthetőséget emelte ki a legfőbb erényként. Az eddigi számok témaválasztásával is elégedettek voltak az olvasók, azt érdekesnek és változatosnak minősítették.

AZ MNB-SZEMLE JÖVŐJE

Az olvasók visszajelzései és az olvasottsági adatok alapján az első négy szám biztató kezdetet jelent. Az új jegybanki kiadvány missziójában megfogalmazott célokat azonban csak akkor érhetjük el, ha sikerül a többi jegybanki kiadvány által már elért magas ismertségi és elismertségi szintet elérni, és ezzel párhuzamosan továbbra is olyan ütemben tudjuk növelni a szemle olvasottságát a megcélzott közönség minden rétegében, mint ami az elmúlt két évben jellemző volt. Ehhez a hatékony sajtókampanyon kívül, illetve azt megelőzően jó témaválasztás és szakmailag igényes, mégis közérthető cikkek szükségesek. Ennek megfelelően a 2006–2007-ben megkezdett szakmai munkát

szeretnénk folytatni a következő években is, az újabb és újabb tapasztalatok folyamatos fejlesztő felhasználásával. E tekintetben továbbra is kiemelt figyelmet fordítunk az olvasói visszajelzésekre, amelyek megfogalmazására ezúton is biztatjuk minden olvasónkat. Az olvasók észrevételeit, kérdéseit folyamatosan várjuk az MNB-szemle szerkesztőbizottságának elektronikus postaládájába (*bulletin@mn.hu*).

A jegybank szakértői körében egyre nagyobb presztízst jelent publikálni az MNB-szemlében, ezért nem alaptalan a reményünk, hogy az olvasóközönség a jövőben is magas szakmai színvonalú, változatos és aktuális témákat felvonultató számokat vehet majd a kezébe. A cikkek szerzői és a szerkesztőbizottság tagjai nevében ehhez szeretnénk jó olvasást kívánni mindenkinek!

MELLÉKLET

AZ MNB-SZEMLÉBEN EDDIG MEGJELENT CIKKEK

Szerző	Cím
2006. június	
Bodnár Katalin	A hazai kis- és középvállalatok árfolyamkitettségeinek vizsgálata kérdőíves felmérés eredményei alapján
Csávás Csaba – Varga Lóránt	A külföldiek deviza- és államkötvény-piaci kereskedésének főbb jellemzői
Halló Dániel – Nagy Márton	Bankrendszeri hatékonyság vizsgálata az Európai Unióban
Kiss Gergely	Gyors hitelnövekedés egyensúlyi felzárkózás vagy kockázatos eladósodás?
Párkányi Balázs	Tények és talányok: A fiskális kiigazítás makrogazdasági hatásai Magyarországon
2006. december	
Gábrriel Péter – Pintér Klára	Kinek higgyünk? Az elemzői várakozások és a hozamgörbe információtartalmának elemzése
Gábrriel Péter – Reiff Ádám	Az áfakulcsok változásának hatása a fogyasztóiár-indexre
Gereben Áron – Kiss M. Norbert	Pillantás a bankközi forint/euró kereskedés sajátosságaira
Jakab M. Zoltán	A globális egyensúlytalanságok korrekciójának magyar vetülete
Rezessy András	A középtávú inflációs cél kitzésének szempontjai
Dr. Széplaki Valéria	A hazai fizetésektelenség szabályozás reformjának pénzügyi stabilitási vonatkozása
2007. június	
Balás Tamás – Mór Csaba	Milyen a hazai bankok likviditása soktűró képessége?
Gál Péter	Kedvezőtlen beruházások – növekedési kockázatok?
Kiss M. Norbert – Pintér Klára	Hogyan hatnak egymásra a makrogazdasági információk, a devizapiaci tranzakciók és az árfolyam?
Komáromi András	A monetáris bázis hatása a pénzmennyiségekre – Van-e információ tartalma a jegybankpénz mennyiségének?
2007. november	
Csermely Ágnes – Rezessy András	Kamatsimítás az elméletben és a gyakorlatban
Delikát Anna	A pénzügyi piacok szerepe a monetáris politikában
Holló Dániel	Háztartási eladósodottság és pénzügyi stabilitás, félünk kellene?
Sánta Livia	A jegybankok szerepe a válságkezelésben – hogyan segítik ezt a válságszimulációs gyakorlatok?
Tóth Máté Barnabás	Monetáris politikai szabályok és a jegybanki célfüggvény normatív megközelítésben
Zsámboki Balázs	A pénzügyi szabályozás hatása a banki tőkekövetelmények ciklikusságára és a pénzügyi stabilitásra

Győrffy Dóra

Democracy and Deficits

The New Political Economy of Fiscal Management Reforms in the European Union

AKADÉMIAI KIADÓ, 2007

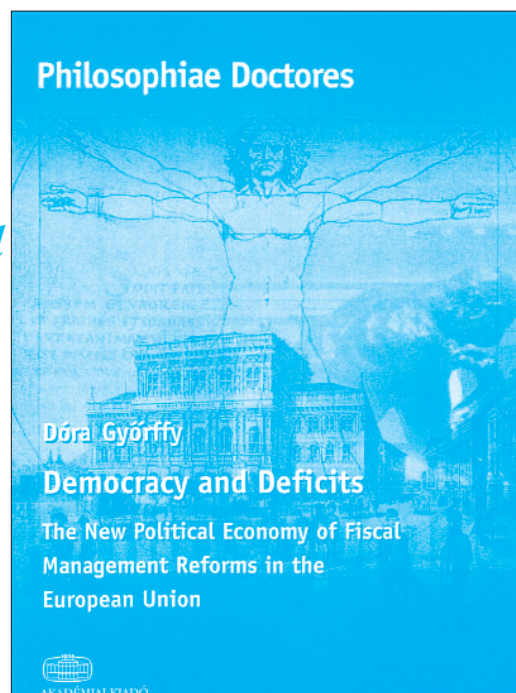
A szerző e munkájáért kapta meg a PhD tudományos fokozatot, de a recenzens véleménye szerint a könyv szakmai színvonala az MTA doktora fokozat odaítélését is indokolttá tette volna.

A könyv nem csupán értékes, hanem aktuális is. Már a címe is olyan, hogy ennél aktuálisabb nem is lehetne. Szerepel benne a deficit szó, és kevés ennél vitatottabb téma van ma az egész világon. Szerepel benne a demokrácia szó, vagyis a politikai mechanizmus kérdése, és kevés annál vitatottabb téma van ma nálunk, mint hogy politikai mechanizmusunk hogyan vezetett ekkora deficit kialakulására. Szerepel benne az új politikai közgazdaságtan kifejezés, és kevés olyan fontos szakmai kérdés van ma a közgazdaság-tudomány területén, mint hogy miként lehet érvényesíteni ennek az irányzatnak szélesebb látókörét mind a kutatásban, mind a gazdaságpolitikában. Szerepel benne a pénzügyi igazgatás reformja, vagyis a szabályokon alapuló (*rules based*) költségvetés, márpe-

dig az ilyen költségvetési politika bevezetésének lehetősége és módja áll a mai hazai viták központjában. Végül szerepel benne az Európai Unió; e téma aktualitását nem is kell kommentálni. A könyv alapos elolvasását már csak ezért is – de ettől függetlenül, konkrét tartalma és ajánlásai miatt is – feltétlenül ajánlanunk kell.

A könyv nagy erénye szigorúan logikus felépítése. Az egyes fejezetek szervesen épülnek egymásra és vezetnek a végkövetkeztetés felé. Ezért elkerülhetetlen a könyv fejezetenkénti sőt alfejezetenkénti ismertetése, és ezt követheti a rövid értékelés.

■ Az 1., *bevezető fejezet* megadja a munka alaphangját és meghatározza kereteit. Abból a közismert tényből indul ki, hogy a növekedési ütemek lassulása és a népesség elöregedése a költségvetési hiány növekedésére, ez pedig a pénzügyi fegyelem institucionalizálására vezetett az egész világon; ez utóbbi jellegzetes esete a Maastrichti Szerződés (MSZ) és a Stabilitási és



Növekedési Egyezmény (SNE). Ugyanakkor mindmáig tisztázatlan, miért tudják egyes államok, így a baltiak és Szlovénia viszonylag könnyen teljesíteni az e megállapodásokban foglalt kritériumokat, és miért okoz ez nagy nehézséget másutt, így a visegrádi államokban. Tisztázatlanok más alapvető közgazdasági kérdések is, így az, hogy meddig tartható fenn a deficit, és mi a deficit hatása a gazdasági növekedésre és a növekedési folyamat fenntarthatóságára.

A legfontosabb alapvető és mindmáig tisztázatlan kérdés az, hogy mi az összefüggés a deficit, a pénzügyi fenntarthatóság – vagyis a most követett pénzügyi politika jövőbeni követhetősége – és a gazdasági növekedés között (1.1. alfejezet). Ha egy országnak deficitje van, akkor több lehetősége van a megoldásra. Növelheti az inflációt, növelheti az eladósodást, csökkentheti az infrastrukturális és jóléti kiadásokat, növelheti az adókat vagy csökkentheti az államigazgatási kiadásokat és a különböző támogatásokat. A kormányok általában ebben a sorrendben nyúlnak ezekhez a rendelkezésükre álló eszközökhöz. A deficit keletkezése viszont három okra vagy okcsoportra vezethető vissza (2.2. alfejezet). A deficit közgazdasági természetű okok, így a dekonjunkció következménye lehet. Ez a magyarázat az esetek nagy részében nem kielégítő. Másrészt a deficit politikai természetű okoknak, így a politikai konjunkcióciklusnak, továbbá annak a következménye lehet, hogy a politikusok elsősorban saját újráválasztásukban és nem a gazdasági prosperitásban vagy a teljes foglalkoztatásban érdekeltek, emellett ki vannak téve a különböző érdekcsoportok nyomásának, és hajlamosak arra, hogy aláértékeljék a jövőt a jellel szemben. Ez a magyarázat – sajnos – már reálisabb, de még ez sem kielégítő. Végül a deficit technikai természetű okoknak, tehát annak lehet a következménye, hogy a bürokráciában megvan az az inherens hajlam, hogy a lehető legnagyobbra növelje a költségvetést, illetve kiadási oldalát. Ennek a hajlamnak a szerepe annál nagyobb lehet, minél fragmentáltabb a költségvetés

előkészítésének rendszere, vagyis minél nagyobb az önálló költségvetéssel rendelkező intézmények száma. Ha viszont ez így van, akkor ez sokat ígérő megközelítés, ugyanis „a költségvetési igazgatás reformja viszonylag egyszerű feladatnak látszik az egészségügyi ellátás vagy az oktatás reformjához képest” (31. oldal). Hogy ez mennyire igaz, és hogy ezért ez a könyv mennyire időszerű, azt e sorok írásának időpontjában, 2007. november végén, talán éppen nálunk, Magyarországon kell a legkevésbé bizonyítani.

Ezekből a megfontolásokból egyenesen következik a megvizsgálandó két alapkérdés (1.3. alfejezet): (1) „A kormányok milyen körülmények között vezetnek be szigorúbb költségvetési szabályozást, és milyen körülmények között korlátozzák saját döntési szabadságukat (*discretion*) a költségvetés-politikai döntések fölött?” (32. oldal), illetve (2) „Azokban az országokban, amelyekben már bevezették az ilyen szabályokat, a korlátozott időre megválasztott kormányok miért is ragaszkodnak ezekhez, és a miért adják föl a kiadások saját döntési szabadságuk szerinti meghatározását?” (ugyanott). Ugyanezekből a megfontolásokból egyenesen következik a kérdések megválaszolásának módszere és a könyv kutatási programja is (1.4. alfejezet). Egyrészt „Ezek a megfontolások elkerülhetetlenné teszik a politikai közgazdaságtani (*political economy*) eljárást, amely helyesnek ismeri el a tradicionális közgazdaságtan eredményeit, de ezzel egyidejűleg az elemzés endogén elemének tekinti a politikai szférát” (ugyanott). Másrészt: „A rendszer-elemzés módszerét” (*method of systemic analysis*) kell alkalmazni, amelynek „nagy hagyománya van a közgazdaságtudományban és e tudomány olyan klasszikusainál, mint *Marx, Mises, Hayek, Polányi és Schumpeter*.” (33. oldal) Ebből azonban az is következik, harmadrészt, hogy: „Először minden potenciálisan releváns tényezőt figyelembe kell venni, majd, a kutatás folyamán, eliminációs folyamattal, fokozatosan csökkenteni kell a változók számát”. (34. oldal)

Ebben a bevezető fejezetben ezeket az alapelveket az érvelés összefoglalása (1.5. alfejezet), valamint a kutatási eljárás lépéseinek pontos leírása és a könyv egyes fejezeteinek ismertetése követi (1.6. alfejezet), majd e rész utolsó mondata a kutatás végeredményét is összefoglalja. „A kutatásnak az a fő következtetése, hogy a vezetőréteg (*elite*) körében kialakult egyetértés (*consensus*) és a közbizalom (*public trust*) kritikus mértékben hatnak azokra az ösztönzőkre, amelyek arra indíthatják a kormányt, hogy intézményi reformokat vezessen be. A pénzügyi fenntarthatóság kérdése ezért nem választható el a demokrácia minőségének (*democratic quality*) a kérdésétől.” (41. oldal) Nem lehet vitás, hogy ezek a megállapítások nagymértékben vonatkoznak a hazai viszonyokra.

■ A bevezető fejezet a technikai szempontoknak, az intézményi rendszer fontosságának, sőt meghatározó szerepének hangsúlyozásával zárul; ebből, a könyv felépítésének szigorú logikai rendje szerint, szinte szükségképpen következik, hogy a 2. fejezet Az intézmények és a deficit címet viseli. E fejezet bevezetése azt hangsúlyozza, hogy „az intézmények olyan mechanizmusok, amelyek előmozdítják a racionális döntéshozatalt egyéni és közösségi szinten” (43. oldal). Ezzel kapcsolatban öt alapvető probléma – a racionális döntéshozatal öt akadálya – merül fel, az aggregáció, a közös kassza (*common pool resource*), az időhorizont, a bizonytalanság és a megbízó-üggyvivő (*principal – agent*) probléma; e fejezet ezeket fogja tárgyalni. A szerző azonban már itt is előre leírja a főkövetkeztetést: „Az intézményi reformok lényeges mértékben javíthatják a tradicionális költségvetés-készítés működését. [...], de súlyos mértékben korlátozzák a politikai döntéshozók (*policy-makers*) döntési szabadságát.” [Ezért] a korlátozott időre megválasztott politikusoknak „nem sok indítékuk van arra, hogy bevezessék [ezeket az intézményi reformokat], hacsak nincs erre külső kényszer.” (44. oldal)

Ezt az általános áttekintést a racionális magatartásra, valamint a közösségi döntések racionalitására vonatkozó fejtegetések követik, majd annak kimondása, hogy az intézmények a játékszabályok kodifikálásának tekinthetők (2.1. alfejezet). Áttérve –konkrétabb formában – a költségvetésre (2.2. alfejezet), a könyv azt mutatja be, hogy az előbb tárgyalt öt nehézség – az aggregációtól a megbízó-üggyvivő problémáig – hogyan idéz elő institutionális csődöt és ez hogyan vezet fiskális deficitre. Az ebből kivezető út (3.3. alfejezet) mindenekelőtt a számszerű szabályok megállapítása – ilyen a maastrichti 3 és 60 százalék –, azonban „noha az egyszerű számszerű szabályok kívánatosabbak, mint a bonyolultabbak, mindkettő inkább a tüneteket kezeli, mint a problémát”. (58. oldal) Ugyanez mondható a független költségvetési tanácsokról is: ezek célja aligha lehet más, mint a számszerű szabályok betartása. Ettől függetlenül minden ilyen intézkedés hasznos, mert mindegyikük előmozdíthatja a pénzügyi fegyelmet és a hiány csökkentését, és mindegyikük összeegyeztethető a költségvetés készítésének hagyományos módszerével is. Itt vagyunk azonban az alapproblémánál (2.4. alfejezet). Ha feltételezzük – joggal –, hogy a politikusok elsődleges célja, hogy újraválasszák őket, akkor ugyan miért vezetnék be ezeket az intézkedéseket, ha ez megköti a kezüket és gátolhatja újraválasztásukat? A hogyan kérdése tehát átvezet a miért kérdésére.

■ E kérdésfelvetés folytán, akárcsak az előző fejezet ismertetésének elején, most sem csodálkozhatunk azon, hogy a most következő 3. fejezet címe Az önkorlátozás (*self-binding*) racionalitása: a globalizáció és a szavahihetőség (*credibility*). (69. oldal) Ezek szerint a globalizáció kényszere és a szavahihetőség követelménye lennének az összefüggésrendszernek azok az elemei, amelyek ráveszik a politikusokat arra, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket. E lenne az ehhez szükséges és az előbb tárgyalt külső kényszer (44. oldal)

Ha a külső kényszer a világgazdaság, a globalizáció, akkor azonnal felmerül a „nyílt gazdaság trilemmája” (*open economy trilemma*) (3.1. alfejezet.): „egy [nyílt gazdaságú] országban nem lehet egyszerre szabad tőkeforgalom, önálló makroökonómiai politika a teljes foglalkoztatás fenntartására és rögzített (*fixed*) valutaárfolyam” (71. oldal) Ezt a nyilvánvalóan igaz megállapítást a legutóbbi 150 év valutarendszereinek áttekintése, először az aranyvaluta-rendszer rövid említése követi. A Bretton Woods-i rendszer összeomlását és az 1972–79. évi kőolajválságot nagy költségvetési deficit kialakulása követte világszerte (3.2. alfejezet), mert a bevételek növekedési üteme a gazdaságok növekedési ütemével párhuzamosan lassult, a kiadások növekedése viszont nem lassult, hanem kezdetben inkább gyorsult, és az egyensúlyt csak a 2000-es évek elején sikerült – és még ekkor sem mindenütt – helyreállítani. Nagyon instruktív az erről a 76–77. oldalon közölt ábra és tábla.

Bretton Woods után (3.3. alfejezet) „a tőkeforgalom ellenőrzésének lazulása miatt a fenti trilemma a makroökonómiai autonómia és a rögzített árfolyam közti választás [dilemmájára] szűkült” (78. oldal), és emellett „a közületi pénzügyekkel kapcsolatos hosszú távú megfontolások elhanyagolásának lehetőségét tovább növelte a külföldi megtakarításoknak a tőkepiacok fokozatos liberalizálását követő elérhetőségbe” (79. oldal). Ez a helyzet vezetett a sebezhetőség és a szavahihetőség (*credibility*) fogalmának kialakulására és szerepére, a szavahihetőség hiánya pedig arra vezetett, hogy „átadják [a költségvetéssel kapcsolatos] hatalmat egy független intézménynek, amelyre nem hatnak a kormányzatot befolyásoló rövid távú szempontok.” (87. oldal) Itt vagyunk tehát annál a nemzetközi kényszernél, amelyről az előbbiekben szó volt, és amely a szabályokon alapuló költségvetés világméretű terjedésére vezetett (3.4. alfejezet). Ugyanezt a gondolatot viszi tovább az e fejezetet lezáró fejtegetés (3.5. alfejezet): „A fiskális szabályok világméretű terjedése megerősíti

azt az érvelést, hogy a nemzetközi pénzpiacoknak fegyelmező erejük van”. (92. oldal)

■ Magyarország azonban nemcsak a világgazdaság, hanem az EU része, és ezért a magyar helyzetre és gazdaságpolitikára erősen hatnak az európai fejlemények is; ezeket az összefüggéseket tekinti át a 4. fejezet. Amint ezt nagyon jól tudjuk, a maastrichti kritériumok, valamint a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) számszerű célokat fogalmaz meg, és ezek hatékonyságával kapcsolatban két teljesen ellentétes feltevés fogalmazható meg. Az egyik szerint ezek hatására a deficit – a korábbi időszakokkal összehasonlítva – csökkent. A másik szerint viszont az egyezmény nem kellő mértékű kikényszeríthetősége és az ezzel kapcsolatos nem kielégítő szavahihetőség arra utal, hogy az EMU – minthogy nagyobb biztonságérzetet sugall, mint amekkorát az egyes tagállamok saját helyzetük alapján kelthetnének – csökkenti a nemzetközi erők kényszerítő hatását a pénzügyi fegyelem erősítésére.

E fejezet először az SNE eredeti célkitűzéseit és lehetőségeit tekinti át (4.1. alfejezet). Nyilvánvaló tény, hogy az egyes tagállamok pénzügyi nehézségeinek externális hatásuk van a többi tagállamra, és így valamennyi tagállam érdekelt valamennyi többi tagállam pénzügyi nehézségei kieleződésének elkerülésében. A pénzügyi nehézségekből való explicit kiváltást (*bailout*) azonban az EU-törvény tiltja. Mégis létezik az ex ante kiváltás, amikor az Európai Központi Bank (EKB) alacsonyan tartja a kamatlábat egyes tagállamok pénzügyi nehézségeinek csökkentése érdekében és az ex post kiváltás, amikor az EKB nagy volumenben vásárolja fel valamely tagország kötvényeit a másodlagos piacon. Mindkettő költséges, és mindkettő hátrányos a többi tagállam számára. Mindennek azonban az a következménye, hogy a nemzetközi pénzpiacok csak extrém helyzetben reagálnak az egyes tagállamok pénzügyi zavaraira és az egyes tagállamok kisebb hibái – vagy akár kis tagállamok esetleges nagyobb hibái, tehetnének talán hozzá –

büntetlenek maradnak. Hogy hozzátegyük az ismertetéshez a recenzens véleményét, talán ez vezethetett a nemzetközi pénzügyi közösség Magyarországgal szembeni magatartásához a legutóbbi években, és – visszatérve a könyv érvelésére – ez vezethetett arra, hogy az EMU-nak törekednie kell és törekszik is a tagállamok pénzügyi fegyelmének kikényszerítésére.

Az EMU ilyen törekvéseinek sikere vitatható ugyan (4.2. alfejezet.), de mégis azt lehet megállapítani, hogy „más nagy valutaövezetekhez képest, mint az Egyesült Államok és Japán, az EMU-országok figyelemreméltó tartózkodást tanúsítottak, különösképpen a lassabb növekedés időszakában. Ennek folytán, noha „az EMU fiskális keretmegállapodásának (*framework*) hatása a legjobb esetben is kétséges, [...], monetáris rendszere egyértelműen sikeresnek tekinthető” (100. oldal). „A közös valuta létrehozása sikeresnek tekinthető abban az értelemben, hogy megnövelte a gazdaságpolitikák szavahihetőségét” (102. oldal). Ennek azonban negatív hatása is van, mert „csökkentheti a reform iránti indítékot, ugyanis a közös valuta iránti bizalom (*credibility*) nagymértékű védelmet nyújt az EMU tagjai és leendő tagjai számára a piaci erőkkel szemben. Ennek folytán ezek az államok csak a külföldi megtakarításokhoz való hozzáférés lehetőségeit érzékelik, nem pedig a globális pénzügyi piacokkal járó kockázatokat.” (103. oldal) Szinte fölösleges rámutatni ezeknek a megállapításoknak a nyilvánvaló magyar vonatkozásaira. Ennek a helyzetnek az is a következménye, hogy a pénzügyi körök „még mindig az EU nyomását tekintik annak az elsődleges tényezőnek, amely a pénzügyi konszolidáció kialakítására vezethet” (104. oldal), amihez az is hozzájárulhat, hogy „Magyarország nem akar később csatlakozni az euró-övezethez, mint a szomszédos államok” (ugyanott).

Ezeket a következtetéseket megerősíti az EMU által a belföldi pénzügyi intézményrendszerre gyakorolt hatások elemzése (4.3. alfejezet). Ezek következtében „gyakorlatilag vala-

mennyi [újonnan csatlakozott állam] tett lépéseket fiskális rendszerének (*fiscal management*) javítására”. (108. oldal) Mindezek folytán az állapítható meg (4.4. alfejezet), hogy „a SNE nem bizonyult erősebb és hatékonyabb fegyelmező erőnek, mint a piaci erők, amelyeket támogatnia akart. [...] Hasznos horgonynak (*anchor*) bizonyult azokban az országokban, amelyek megindították a fiskális korrekciót, de ugyanakkor gyöngítette a reformra vezető indítékokat azokban az országokban, amelyek nem indították el a konszolidációs folyamatot. [...] Az azonban, hogy a nemzetközi kényszerítő körülmények [*pressure*] nem elégségesek ahhoz, hogy fiskális korrekcióra vezessenek, hangsúlyozottá teszi a belföldi tényezők szerepét a fiskális reformokban.” (110. oldal)

Ez a megállapítás – a könyv szigorú belső logikája szerint – egyenesen vezet át két országtanulmányhoz, a magyar és a svéd esethez. Magyarországon a belföldi körülmények erősebbnek bizonyultak a nemzetközi hatásoknál, és mindmáig nem került sor megfelelő fiskális reformra, Svédország viszont e téren a legsikeresebbnek bizonyult valamennyi fejlett ország közül. A következő két fejezet ez a két országtanulmány.

■ A Magyarországgal foglalkozó 5. fejezet azzal a megállapítással kezdődik, hogy „2005 novemberében az Európai Unió Tanácsa kibocsátotta a magyar hatóságok számára második figyelmeztetését a túlzott deficitről (*excessive deficit*), és kijelentette, hogy a költségvetési egyensúlyhiány csökkentésére irányuló erőfeszítések nem voltak elégségesek. A figyelmeztetés kibocsátásának indokolásában a Tanács beszámolt arról, hogy a magyar kormány úgy határozott, hogy nem tesz további lépéseket a túlzott deficit csökkentésére.” (111. oldal) „Az, hogy egy kis új tagország” – folytatja a szerző – „nyíltan szembeszáll az európai nyomással (*pressures*), [világosan] mutatja az EU fegyelmező mechanizmusának korlátozott hatékonyságát akkor, ha a belföldi erők nagymértékben ellene hatnak.” (ugyanott) E fejezet nyilvánvaló

célja annak tisztázása, hogy ez hogyan is lehetséges. „Melyek azok a specifikus belföldi tényezők, amelyek a külföldi nyomással szembeni nyílt ellenállásra vezetnek? Mi az, ami a nemzetközi nyomást hatástalanná tesz? Milyen körülmények között lennének ezek a nemzetközi erőfeszítések hatékonyabbak?” (112. oldal)

A szerző, akárcsak a korábbi fejezetekben, itt is megadja a választ már a bevezetésben. „Magyarországon a pénzügyi konszolidációval szembeni ellenállás az elitel szembeni és az eliten belüli közbizalom alacsony szintjének tudható be, ami annak a következménye, hogy nagymértékű a kommunista időre visszanyúló folyamatosság (*considerable continuities from the communist era*). [...] Mindaddig, amíg az euró várható bevezetésére vonatkozó várakozások erősek maradnak a pénzügyi piacokon, az EMU fiskális rendszere megvédi az országot a [nagyobb mértékű] válságtól, és így valószínűleg fennmarad a túlköltekezés.” (ugyanott) A legnagyobb elismerés illeti meg a szerzőt ezeknek a tételeknek ennyire bátor és félreérthetetlen kimondásáért.

Ez a bevezetés szinte fölöslegessé teszi e fejezet további és részletekbe menő bemutatását, annál is inkább, mert itt a szerző nagyrészt jól ismert hazai irodalomra támaszkodik. Először részletesen ismerteti a magyar közpénzügyek 1957–2005. évi alakulását (5.1. alfejezet). Különösképpen figyelemreméltó a 122. oldal ábrája, amely azt mutatja be, milyen mértékben haladta meg a reálbérek növekedése 2000–2003-ban a termelékenység növekedését, valamint a 125. oldal táblája, amely az ikerdeficit alakulását mutatja be a 2001–2005. években. Ezt követően a kommunista éra és a mai évek problémáinak azonosságát tárgyalja (5.2. alfejezet). Rámutat arra, hogy az alapvető probléma ugyanaz volt akkor is és ugyanaz ma is: „Az életszínvonal csökkentése vagy a túlköltekezés” (126. oldal) között kellett akkor is és kell ma is választani, és „az ország hosszú távú érdekeinek” elhanyagolása „a bizalom általános szintjére és az eliten

[belüli] viszonyokra vezethető vissza.” (ugyanott) Ezek a problémákat nagyon megnehezíti a „nagy munkanélküliség”, „az egyenlőtlenség meredek növekedése”, (127. oldal) „a demokrácia morális krízise” (128. oldal), valamint „a régi technokrata elit domináns pozíciója” (129. oldal). Az ez alóli egyetlen kivétel az 1995. évi stabilizáció és ennek sikere volt, ami azonban egyedi okoknak volt a következménye. A szerző csekély reményt fűz ennek a tehetetlenségnek a megtöréséhez. (5.3. alfejezet). Végül kimondja a logikus végkövetkeztetést (5.4. alfejezet): a részletes elemzés megerősítette a kiinduló feltevést. „Az a legfontosabb üzenet, hogy a rendszer iránti és az eliten belüli bizalom egy bizonyos foka kritikus fontosságú a konszolidáció és a fenntartható institutionális változás szempontjából. E feltételek nélkül a gazdasági populizmus és a rövidtávú gondolkodás kerül domináns pozícióba az ország hosszú távú érdekeinek kárára.” (137. oldal)

■ Mindezek értelmében tehát Magyarország a negatív példa, a 6. fejezet viszont arra mutat rá, hogy Svédország a pozitív példa. A szerző szerint alapos magyarázatra van szükség ahhoz, hogy miért, mert a két ország között sok a hasonlóság, mindkettő kis, nyitott ország nagy redisztribúcióval. Ugyanakkor a szigorúan proporcionális svéd választási rendszer és az ebből gyakran adódó kisebbségi kormány elvben kedvezőtlenebb a reform szempontjából, mint a magyar, és ebből első megközelítésben az következne, hogy a probléma megoldása Svédországban nehezebb, mint Magyarországon.

A könyv először a kiinduló helyzetet, az 1920–2004 közötti svéd gazdaságtörténetet tekintti át (6.1. alfejezet). A svéd modell, amint ez köztudott, a nagy gazdasági válság hatására alakult ki, és alapelvei tekintetében kezdettől fogva nagy volt a társadalmi egyetértés. Eróziójára a '80-as években került sor, amikor túl nagyra nőtt a foglalkoztatáson belül a közületi szektor aránya, valamint a költségvetési kiadásoknak a bevételekkel szembeni többlete. Ez az erózió a

90-es években válsággá mélyült, amikor a munkanélküliség a Svédországban szinte elképzelhetetlen 10 százalékos szintre nőtt (152. oldal). Ezt a válságot konszolidáció követte, és ennek hatékonyságát nagyon jól mutatja az összefoglaló táblázat (153. oldal). 1994 és 1998 között a költségvetési bevételek a GDP közel 60 százalékról 62,5 százalékra nőttek, a kiadások pedig 70 százalékról 61 százalékra csökkentek. Nemcsak elsődleges, hanem általános költségvetési többlet alakult ki, ami négy év alatt példátlan sikernek minősíthető. „Svédország eredménye (*experience*) különösképpen kiemelkedő, ha figyelembe vesszük, hogy a jóléti állam számos eleme mindmáig fennmaradt, és az állami redistribúció továbbra is jóval a GDP 50 százaléka fölött van. Ez azt mutatja, hogy a közületi szektor nagy mérete nem szükségképpen vezet nagy deficitre. A pénzügyi helyzet javulása után sok transzferfizetést, amelyet korábban csökkentettek, visszaállítottak anélkül, hogy ez veszélyeztette volna a pénzügyi helyzet fenntarthatóságát.” Mi több: „Az átfogó általános és nagyvonalú (*comprehensive, universal and generous*) jóléti állammal szembeni elkötelezettség azt is maga után vonta, hogy az adókat nem lehetett olyan mértékben csökkenteni, ahogy ezt a korai globalizációs elmélet hívei akarták, akik úgy érveltek, hogy a szabad tőkeforgalom folytán az adóztatás lehetősége korlátozott lesz, mert a tőke oda megy, ahol a legmagasabb hozadékot érheti el.” (154–155. oldal)

Ezek az eredmények nagyrészt a szabályokon alapuló (*rules-based*) fiskális politika alkalmazásának következményei (6.2. alfejezet). A költségvetés-készítés tradicionális módjának ugyanis nagy szerepe volt az 1970-es és 1990-es pénzügyi egyensúlyzavarok kialakulásában. A közületi adósság – amint ezt a 158. oldal ábrája mutatja – nagyrészt ennek hatására nőtt meg a GDP 1965–1975. évi 20 százalékról 1995-re a GDP 80 százaléka fölé, ami a svéd esetben elképesztő és soha nem látott szám. Ennek hatására a kormány – a legteljesebb joggal – GDP 2 százaléka-

nak megfelelő átlagos költségvetési többletet irányzott elő, és ezt – amint ezt az előbb bemutattuk – el is érte. Ez elsősorban a főösszegekből kiinduló (*top-down*) költségvetési technikának köszönhető, vagyis annak, hogy a rendelkezésre álló összegből és ennek felosztásából indulnak ki, és nem az igényekből és ezek összegzéséből, továbbá abból, hogy „ha növelik a kiadást az egyik területen, csökkenteni kell a másikon” (159. oldal). A svéd kormány tehát – foglalhatjuk össze a két alfejezet következtetéseit – nem a jóléti állam felszámolásával, hanem a költségvetés-készítés technikájának módosításával és a valóban fölösleges kiadások lefaragásával oldotta meg ezt a problémát, ami mérhetetlenül fontos tapasztalat Magyarország számára.

A reform politikai közgazdaságtani összefüggéseinek áttekintése (6.3. alfejezet) viszonylag egyszerű következtetésekre vezet. A nemzetközi tényezők és az EMU szerepe lényegtelen volt, hiszen a svéd közönség nagy többséggel utasította el a közös valutát. A belső tényezők szerepe volt döntő, és a szerző hosszasan ismerteti a szakértői eliten, majd a társadalmon belüli konszenzus kialakulását, amiben döntő szerepük volt a svéd közgazdászoknak, akik mindig is törekedtek közszereplés vállalására. „Az elit egyetértése kritikus fontosságú tényezője volt ugyan a szabályokon alapuló fiskális politika bevezetésének, azonban mégis a rendszerrel szembeni közbizalom, amelyet a reformok sikere alakított ki, továbbá a jóléti állam által nyújtott anyagi előnyök és a korrupció alacsony szintje volt kritikus fontosságú a tartós pénzügyi fegyelem [kialakításának] szempontjából.” (171. oldal) A jóléti állam fenntartása tehát – teheti hozzá ismét e recenzius saját véleményét a szerző által leírtakhoz – nem akadálya, hanem inkább előfeltétele a pénzügyi fegyelemnek és a költségvetési egyensúlynak. E fejezet a következtetések rövid összefoglalásával zárul (6.4. alfejezet).

■ A svéd és a magyar tapasztalatok általánosítására és az ebből eredő következtetések levo-

nására kerül sor a könyv legfontosabbnak tekinthető 7. fejezetében. A szerző itt is, mint az eddigiekben, már a bevezetésben leírja a végkövetkeztetést, amely már az eddigiek alapján is nyilvánvaló: „A pénzügyigazgatási reformok csak akkor valósíthatók meg, ha az elit körében széleskörű az egyetértés a fiskális fegyelem (*restraint*) fontosságát illetően. Ezeknek az intézményi reformoknak a hatékonysága és fenntarthatósága ugyanakkor kritikus mértékben függ az eredeti egyetértés folyamatos fenntartásától, ami viszont annak függvénye, hogy mi a társadalom véleménye a demokrácia általános minőségéről.” (173. oldal)

E fejezet először a fiskális reform indítékait (*pressures*) tekinti át (7.1. alfejezet). A nemzetközi és az európai hatásokról kifejtettek lényegében véve megismélik a már korábban leírtakat. A belföldi hatásokról írtak még konkrétan: „A magyarországra vonatkozó alapkövetkeztetést: „A magyar esetben az eliten belüli és fiskális kiadásokat illető éles ellentét a rabok dilemmájának esetére vezet. Mindkét nagyobb párt (ha már kormányra jutott) jobban járna, ha felelősségteljesebb választási ígéreteket tenne, az azonban, hogy nincs köztük együttműködés, a populista ígérek exponenciális növekedésére vezet a választások előtt.” (177. oldal) Továbbá: „Magyarország esete nyilvánvaló példa arra, hogy a közbizalom alacsony szintje által meghatározott helyzet hogyan ad indítékot, valamennyi szereplőnek a túlköltekezésre” (179. oldal). A fiskális reformok magvalósításával foglalkozó rész (7.2. alfejezet) négy lépést különböztet meg: a fiskális problémák felismerését, a fiskális konszolidációt, a fiskális fegyelem szükségességével kapcsolatos egyetértés intézményesítését és végül az intézkedések fenntarthatóságát. Ez utóbbi szempontból nagyon fontos a választók tájékozottsága: az, hogy a választók tudatában legyenek annak, hogy „a mai túlköltekezést holnapi költségvetési többlettel” – azaz holnapi megszorítással – „kell finanszírozni”. (182. oldal)

■ A legfontosabb általános fejtegetések azonban az ezt követő részben (7.3. alfejezet) következnek. Ezek szerint két alapváltozó különböztethető meg:

- *a konszenzus*: „Pártkülönbség nélkül egyetértésnek kell lennie a pénzügyi fegyelem szükségességét illetően” (183. oldal), illetve
- *a közbizalom*: „Közmeggyőződésnek kell lennie arra vonatkozóan, hogy a politikai rendszer jó eredményekre vezet” (ugyanott). Ez a két alapváltozó két tétel definiálására vezet:

- *1. tétel*: „Fiskális intézményi reform csak akkor lehetséges, ha van konszenzus a politikai eliten belül” (184. oldal), illetve
- *2. tétel*: „Fiskális intézményi reform csak akkor tartható fenn, ha fennmarad a már kialakult konszenzus a reform megvalósítása során” (ugyanott).

Ezekből a megfontolásokból négy alaphelyzet adódik:

- *az ideális demokrácia*: megvan mind a konszenzus (az eliten belül), mind a közbizalom;
- *a liberális demokrácia*: megvan a közbizalom, de nincs konszenzus;
- *a filozófusok állama*: megvan a konszenzus, de hiányzik a közbizalom;
- *a tömegdemokrácia*: nincs sem konszenzus, sem közbizalom.

Nyilván az a fő következtetés, hogy ideális demokrácia esetén van lehetőség racionális politikára és a bajokat is megelőző reformokra, és ekkor kialakulhat a pénzügyi fegyelem – növekedés – köztámogatás *circulus virtuosus*. A tömegdemokrácia esetében viszont, amikor az eliten belül nincs egyetértés és nincs közbizalom az elittel szemben, „a reform [...] szinte lehetetlen” (187. oldal). A szerző ezt itt nem írja le, de nyilván ez a magyar helyzet. Nem írja le azt sem, hogy ebből a helyzetből csak a konszenzus és a közbizalom kialakításával lehet kitutat találni, ami azonban a leírtak alapján nyilvánvaló. Nem írja le azt sem, hogy mi adhat lehetőséget a hiányzó konszenzus és közbizalom

kialakítására, az azonban nyilvánvaló, hogy a megoldás megtalálása ilyen körülmények között valóságos politikai zsenialitást igényel.

Ezeknek az elveknek a leszögezését statisztikai elemzés követi. Az EMU-államok számai alapján kimutatható (7.4. alfejezet), hogy minél nagyobb a közbizalom, annál kisebb a költségvetési hiány, illetve annál inkább lehet költségvetési többlet. Vannak statisztikailag értékelhető eredmények az új EU-tagállamokra vonatkozóan is (7.5. alfejezet). A közbizalom lényegesen alacsonyabb, mint az EU 15-ben, és általában csökkenő – Magyarországon különösen az –, és ahol lényegesen növekvő – Észtországban és Szlovéniában – a költségvetésnek többlete van. Végül a régi és az új EU-tagok együttes vizsgálata (7.6. alfejezet) egyértelműen arra vezet, hogy minél kisebb egy ország, annál nagyobb a közbizalom, illetve hogy a nagyobb jólét nagyobb közbizalomra vezet, amit könnyű megérteni. A fejezet arra a végkövetkeztetésre vezet (7.7. alfejezet), hogy: „A fiskális deficitok és az intézményépítés kérdésének elemzése során nem választhatók el egymástól a politikai és a gazdasági változók, és csak ez a szélesebb, integrált szemlélet (*framework*) hozhat megoldást a pénzügyi fenntarthatóság [problémájára]” (200. oldal) – vagyis szükség van az új politikai közgazdaságtan szemléletmódjára.

■ A könyvet lezáró 8. fejezet összegzi az eredményeket. „A fő következtetés [...] a demokratikus rendszer érzékelhető (*perceived*) minősége az, ami végső soron eldönti, hogy fenntartják-e a fiskális fegyelmet vagy sem. Míg a nagyfokú bizalom által meghatározott környezetben a fiskális fegyelem, a növekedés és a közbizalom erősítik egymást, addig a közbizalom alacsony szintjének helyzetében, még ha a nemzetközi környezet korrekciót tesz is szükségessé, valószínűleg túlköltekezést kiváltó erők lépnek fel, mert a politikusok arra kényszerülnek, hogy rövid távú ígéretekkel vásároljanak támogatottságot.” (202. oldal) E fejezet

ezt követően ismét hivatkozik a svéd és a magyar példára (8.1. alfejezet), majd azt fejt ki újra, hogy egyaránt szükség van a nemzetközi és a belföldi, továbbá a közgazdasági és a politikai szempontok figyelembevételére, és ez a nemzetközi közgazdaságtan, a globalizáció, a keynesi makroökonomia, valamint a politikai kultúra és érdekcsoportok együttes elemzését teszi szükségessé. Az utolsó rész (8.3. alfejezet) címe ugyanaz, mint a könyvé: A demokrácia és a deficit. Ez a két téma szorosán összefügg, és „circulus virtuosus csak akkor alakulhat ki, ha a gazdaságpolitika szavahihetősége, a gyors növekedés és a közösség támogatása erősítik egymást.” (212. oldal)

E könyv ismertetéséhez nehezen fűzhető kritika és kommentár, e recenszens ugyanis gyakorlatilag mindenben tökéletesen egyetért a szerzővel. A részletekbe menő és számos szó szerinti idézetet tartalmazó recenzió elolvasása semmiképpen sem helyettesítheti a könyv elolvasását, hanem inkább az általános áttekintés előzetes megadásával könnyítheti meg az olvasást, és teheti érthetőbbé a részleteket. Egyetlen érdemi megjegyzés látszik szükségesnek, és ez a könyv utolsó mondatához kapcsolódva adható elő a legkönnyebben, noha a könyv korábbi részeihez is kapcsolódik. Itt a szerző azt írja, hogy a fiskális reformot végrehajtó politika szavahihetősége, a gyors növekedés és a közösség támogatása, vagyis a közbizalom erősítik egymást. Ez bizonyára így van, de mi történik, ha a fiskális reform restriktív és gazdasági visszaeséssel jár együtt, sőt visszaesést idéz elő. Hogyan lehet ilyen esetben csökkenteni a visszaesést és arra törekedni, hogy kinőjünk a deficitet? Mi az összefüggés a pénzügyi és a reálszféra, valamint az ikerdeficit két ága között? Ezek a kérdések nyilván megvizsgálandók, még akkor is, ha egy könyv nem bírálható annak alapján, ami nincs benne, mert nem lehet benne minden. Ami benne van, azzal csak egyetérteni lehet.

Szakolczai György

Szabó Katalin – Hámori Balázs

Információ- gazdaság

AKADÉMIAI KIADÓ, 2006



Karl Marx írja le valahol, hogy egy társadalmat csak akkor lehet elméletileg megragadni és összegezni, ha már „társadalmi test” lett belőle. Amikor még „társadalmi sejt”, akkor ez még nem lehetséges. Ez nyilván Hegel ama gondolatának továbbgondolása, miszerint Minerva baglya is csak az est leszállta után kezd repdesni. Szabó Katalin és Hámori Balázs érdekes kísérletet mutat be a kezünkben lévő hatalmas terjedelmű és impozáns könyvben: leírják egy még nem kialakult, de kibontakozóban lévő új gazdasági forma, az információs társadalom gazdasági szerkezeteinek és folyamatainak jelenségeit, azaz az „információgazdaságot”. Érdemüknek tudható be: tisztában vannak ők is azzal, hogy Minerva baglya még nem repült fel teljesen. Még csak próbálgatja szárnyait és egyelőre próbapüléseket tart. Még nem érett meg tehát a helyzet az információs társadalom vagy az információgazdaság teljes elméleti leképezésére. Még inkább „sejtszerű”, semmint kifejtett „társadalmi test” állapotában van a

vizsgálat tárgya. Ezért a szerzők nem lépnek fel valamely egységes és átfogó elmélet igényével, de érzékeltetik, hogy a klasszikus (modern) – ha tetszik „kéményes” – ipari kapitalizmus folyamatosan átadja a helyét olyan gazdasági szerkezeteknek, amelyek már információgazdaságnak nevezhetők, és amelyek főszabályként a jövőben érvényesülni fognak. Talán csak Manuel Castells lépett fel idáig azzal az igénnyel, hogy az információs társadalom elméleti kontúrjait is megrajzolja. Vállalkozása nagy ívű, de – koraérettsége folytán – talán még nem járt (nem járhatott) kellemő sikerrel.

Szabó Katalin és Hámori Balázs tehát jó érzékkel és ízléssel, szerényebben tűzik ki céljait. Az információgazdaság jelenségét kívánják nagy alaposággal körbejárni, miközben a gazdasági élet minden szektorában bemutatják, miként válik a klasszikus, modern ipari kapitalizmus fokozatosan posztmodern, információs gazdasággá. A vállalkozás nagy-

szerűsége ellenére látok némi hiátust az elmélet-történeti előzmények felvezetése, bemutatása tekintetében. Szívesen olvastam volna a posztindusztrializmus (Coomaraswamy, 1913) fogalom megszületéséről, *Fritz Machlup* (1962) munkásságáról, aki – a „tudásipar” fogalmán belül – számszerűsíteni javasolta az információtermelési és terjesztési tevékenységeket. Ugyancsak meg lehetett volna említeni *Marc Porat* (1977) kutatássorozatát, amely az információgazdaság meghatározását és mérését tűzte ki feladatul. 1979-ben Porat – az OECD megbízásából – már olyan modellt is kidolgozott, amelyen be lehetett skálázni, mely országok hol tartanak az információs társadalom felé vezető úton. Jelentős elméleti előzmények találhatók a kommunikáció elméletében, az információ, a tudás, ismeret, a kultúra stb. fogalmi tisztázása vonatkozásában. (Wiener, 1948; Shannon, 1949; Ellul, 1954; Braudel, 1958; McLuhan, 1964; Lefébre, 1967; Mumford, 1970; Morin, 1974; Stiegler, 1991). Külön említtem *Daniel Bell* (1960) koncepcióját a posztindusztriális társadalomról, amely szinte paradigmájává vált azóta is minden olyan törekvésnek, amely az új (infokommunikációs) technológiák által indukált társadalmi és gazdasági fejlődésről gondolkodik. Ezt a paradigmát talán először Japánban (1971) emelték a nemzeti célkitűzés szintjére. A Nora-Minc-jelentés (1978) a francia állapotokra vetítve már a válság filozófiáját fogalmazta meg. Az OECD FAST-programja (Forecasting and Assessment in the Field of Science and Technology), az USA információs sztrádái program (1993), az EU-ban a Bangemann-jelentés (1984), 2000-től már a tudás Európájáról kezdenek beszélni (angol Munkáspárt, EU lisszaboni határozata). Egyben megjelennek az erőteljes kritikai irányzatok is. Például *Amitai Etzioni* (1968), *Lyotard* (1979), akik a posztmodern társadalom paradigmáján belül inkább a válságjelenségeket emelik ki. De minden bírálóat legolcsóbb változatának tartom, ha a kritikus, a recenzens azt

hangsúlyozza, mi hiányzik a könyvből és még mi mindenről lehetett volna írni. Ezért én ezeket az elmélet-történeti hiátusokat nem hibaként vetem fel, inkább csak az olvasók figyelmét akarom felhívni arra, hogy a legkitűnőbb és legátfogóbb könyv mellett is lehet még szükség további stúdiumokra.

■ Fordítsuk tehát figyelmünket afelé, hogy szerzőink mivel ajándékozták meg olvasóikat. Rendkívül olvasmányos, érdekesítő stílusban megírt tanulmányaik hihetetlen részletességgel tájékoztatnak bennünket az információgazdaság jelenlegi állapotáról és várható fejlődési trendjeiről. Már a könyv első bekezdése (a felütés) nagyszerűen kezdődik és felhívja a figyelmet a tárgyalt tematikára. Közlik az olvasóval, hogy az első nagy sebességű optikai adattovábbító hálózatot időszámításunk előtt 1184-ben, a trójai háború idején építették ki. Mielőtt *Agamemnon* háborúba indult volna, megállapodott feleségével, *Klütaimnesztrával*, hogy Trója bevételét fényüzenettel jelzi majd. A fény, amely az Égei tenger különböző szigetein keresztül hozzávetőleg 375 mérföldet (600 kilométert) tett meg, fáklyák tűzéből származott. Hírnökök továbbították a görög győzelem hírért az egyik szigetről a másikra, mígnem megérkezett Mükénébe, a királynéhoz.

Ezer évvel a trójai háború után a görögök továbbfejlesztették a nagy sebességű optikai adattovábbítást. A kulcs a görög ábécé volt, amelynek 24 betűjét 5 csoportra osztották, s minden csoporthoz 5 betű tartozott az ábécé sorrendjében. Miután a fáklyákat felvillantó hírnökök jelezték, hogy „üzenet indul”, betűnként adták le a hírt. A bal oldalt felvillantott fáklyákkal üzenték meg, hogy az ábécé 5 csoportja közül hányadikról van szó, a jobb oldali fáklyák felvillanásának a jelentése pedig az volt, hogy a csoporton belül hányadik betűről. Ez volt a korabeli SMS. Ez óriási előrelépés volt Agamemnon „igen-nem” típusú 1 bites üzenetéhez képest.

Korunkban pedig megszületett a számítógép.

A szerzők az első két bekezdésben 3191 eltelt évet hidálnak át példáikkal. Ki az, aki ilyen kezdés után nem olvassa el érdeklődéssel ezt a könyvet?

■ A monográfia szerkezete is kristálytisza. Négy nagy tételre osztják fel művük fejezeit: 1. Rendszer, 2. Termék, 3. Tranzakciók, 4. Aktorok.

Miután bevezetik a globalizáció fogalmát, megismertetnek bennünket eme átfogó jelenség következményeivel:

- elterjednek az információs technológiák,
- vágtaza növekednek a számítógép-hálózatok,
- leépül a soklépcsős társasági hierarchia, amely az ipari szervezet jellemző architektúrája volt,
- politikai feszültségekkel terhes karcsúsítások következnek be,
- munkahelyek szűnnek meg.

Összefüggő rendszerként veszik figyelembe az információgazdaságot. Nem szorítkoznak a piaci rendszerre, nem is a társadalmi rendszer totalitásaként, hanem gazdasági rendszerként, „átmeneti gazdaságként” tárgyalják. Azt mutatják be, hogy miként változnak a gazdasági élet szabályai.

Felvetik a kérdést: milyen rendszerről van szó? A kapitalista piacgazdaság újabb változatóról? Vagy valamiféle harmadik útról?

Mondanivalójuk lényege (és ezt jelentős elméleti eredményüknek tekintem), hogy tranzíciós gazdaságként írják le, amely a kapitalista ipari rendszer és a kibontakozó információgazdaság között létezik. Rámutatnak arra, hogy a munkaviszonyokban, pénzügyi szektorban jelentősek a változások. A kereskedelemben viszont nehezebben törnek előre az új viszonyok. Persze a tényleges gazdaságban egyszerre vannak jelen a régi és az új, feltörekvő struktúrák.

Olyan korszakban élünk, amikor

- gyorsabban terjednek el a cselekvési minták és algoritmusok (elektronikus árverés, új-szerű foglalkoztatás),

- könnyebben és gyorsabban alakulnak ki új intézmények,
- előbb mindent megtanácskozunk a géppünkkel,
- lehetőségessé vált az intézmények „tömeggyártása”, mechanizmusok tervezése,
- új intézményi közgazdaságtan alakul ki, amely mikroelemzéssel foglalkozik,
- a gazdasági viselkedés tér- és időkoordinátái is összezsugorodnak. Ez utóbbin azt értik a szerzők, hogy a gazdaság ciklusai egymásba csúsznak, az idő felpörög, a gazdasági tér virtualizálódik, a folyamatok egyre kevésbé helyhez kötöttek. A kötetben végig húzódó fontos fogalmuk az összemosódás (*blurring*), amikor is a termékek és szolgáltatások is összezsúsznak,
- a vevő gyakran az eladó funkcióját veszi át. Gyakran a vevők toboroznak az interneten újabb vevőket a terméknek. Áteresztővé válnak a technológiák, tudományágak, vállalatok, ágazatok határai is.

A monográfia összesen 17 fejezetből áll. Ezeket vagy együtt, vagy külön-külön írták a szerzők. Jólesően mondhatom az olvasóknak, hogy a stílus – bármelyik fejezetet is olvassuk – nagyon egyöntetű, összecsiszolt. Mindketten nagyon tudnak írni, elemezni és értenek hozzá, miként lehet lekötöni az olvasók figyelmét. Megemlítem, hogy az egyik fejezet társszerzője *Négyesi Áron*, akinek szintén jár a dicséret.

▶ A Rendszer című részben az ipari kapitalizmustól az információgazdaság felé tartó tendenciát írják le, valamint ismertetik a rendszerlogikában bekövetkező változásokat.

▶ A Termékek metszetben a termékekről, mint szolgáltatásokról esik szó. Tárgyalják az immateriális termékeket, továbbá a figyelem ökonómiáját.

▶ A Tranzakciók fejezet a világhálót, mint piacteret tárgyalja. Itt kerül szó olyan fontos dolgokról, mint a bizalom, reputáció, identitás az elektronikus piacokon. Az E-marketing, a termék- és pénzáramlások digitalizálása, az ér-

tékteremtés anomáliái, a dinamikus árazás, a digitális monopólium vagy globális bazár témakörök is itt kerülnek – változatlanul érdekesítő módon – ismertetésre.

▶Az Aktorok befejező részben tárgyalják a megfoghatatlan tőke, a felhatalmazott munkavállalók, teamek, hálózatok problematikáját. Ugyanitt olvasható egy – az én érdeklődésemet különösen megragadó – fejezet, amely a statikus vállalatfelfogástól az evolucionista szemléletig címet viseli. A munkavállaló az információgazdaságban, valamint a fogyasztó magatartásában bekövetkező változásokról szóló fejezetek zárják a művet.

Gazdag függelék, hivatkozások, ragyogó glosszárrium, név- és tárgymutató található a kötet végén. Látható, hogy Szabó Katalin és Hámori Balázs mindent tudnak a vizsgált tárgyról, mindent elolvastak, semmi fontos nem került el a figyelmüket. Szerintem a legjobb angolszász egyetemi tankönyvek, kézikönyvek színvonalán teljesítettek. Nem csodálkoznék, ha idegen nyelveken (angolul feltétle-

nül) is megjelenne ez a mű. Szerintem a nemzetközi tudományos világban szintén nagy figyelmet váltana ki. Talán csak a magyarországi informatikai helyzetleírás (KSH, TÁRKI, ITTK és más jelentésekre gondolok), a világ más országaihoz képest elfoglalt pozícióink nincsenek kellően beillesztve a világtrendekbe. A könyv második felében viszont már örömmel fedeztem fel hazai információk, interjú-részletek és más anyagok beiktatását.

A könyvben a változás talán a legfontosabb hívó szó. A gazdasági folyamatok átalakulásától kezdve egészen a személyiségig lehatoló változások ismertetésével és elemzésével találkozunk benne. Nem választhattak volna jobb mottót, mint *Esterházy Péter* alábbi gondolatát:

“Itt tényleg más világ kezdődik. Más az igen, más a nem, más a soha, más az örökké, más a végtelen, azaz más a geometria, más a becsület, az adott szó ... mást értenek jogokon és kötelességeken.”

Farkas János

Szalai Júlia

Nincs két ország...?

Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon

OSIRIS KIADÓ, 2007



Szalai Júlia nemrég nyerte el az MTA doktori címet – az Osiris Kiadónál megjelent kötete nagydoktori disszertációja. Címében első pillantásra optimizmust fejez ki. Talán minden politikai megosztottság ellenére mégiscsak egy Magyarország van, és a jobb- és baloldal közötti különülés csupán a felszínes magyar közbeszédben létezik. A könyvben minderről egy szó sem esik, helyette egy olyan szakadék képei tárulnak az olvasó elé, amelyet ugyan mélységes hallgatás övez, mégis a közéleti konfliktusoknál jóval komolyabb jelentőséggel bír: a jóléti rendszer aktív közreműködésével kettészakított társadalomban a választóvonal nem a politikában, hanem a biztos egzisztenciájú többség és a gettóba szorított kisebbség között feszül.

Magyarország mai gazdaságpolitikai és szociális nehézségeiért sokszor hajlamosak vagyunk a globalizáció kényszereit okolni. Szalai Júlia már előszavában is vitatkozik ezzel az ál-

láponttal, és arra hívja fel a figyelmet, hogy számos problémáért mi magunk vagyunk a felelősek. Ha ez így van, akkor azzal a paradoxonnal kell szembesülnünk, hogy bár a magyar állam működésével jóformán mindenki elégedetlen, az újabb és újabb nekibuzdulások ellenére mindig megreformálhatatlannak bizonyul. A kudarcért pedig a részt vevő felek rendszeresen egymást hibáztatják: „Az utca embere a döntéshozók korruptségét, a tisztségviselők pozícióharcait, illetve a hatalmi elit sanda politikai játszmáit okolja, míg a reformokért felelős apparátus és szakértői kara az elkényelmesedett lakosságot, az adózás elől feketemunkába menekülő munkavállalókat, a szokásaikhoz és beidegződéseikhez ragaszkodó családokat, az igénytelenségbe fásult pedagógusokat avagy a „hálapénzleső” orvosokat szapulja. Morális érvelés morális érveléssel áll szemben: a reformok csak erkölcsi megújulás útján terelhetők sikeres(ebb) pályára.” (12. oldal)

Szalai Júlia vitatja ezt a logikát, és könyvében azt mutatja be, hogy a mai magyar állam jóléti szolgáltatásai megkerülhetetlen társadalmi igényeket szolgálnak, és a mikro- és kisvállalkozásokban továbbélő második gazdaság jelenkori bizonytalanságaiért nyújtanak kompenzációt. Ennek az „új közmegegyezésnek” az árát pedig a valóban rászoruló szegény kisebbség fizeti meg, amelynek ellátására minimális források jutnak, amelyért ráadásul állampolgári szabadságuk feladásával kell fizetniük.

■ Az első fejezetben a szerző azt az elméleti keretet mutatja be, amelyben a magyar állam problémája értelmezhetővé válik. *G. Esping-Andersen* alapján a jóléti államot a nyugati fejlődés új modelljeként határozza meg, amely elensúlyozza a kapitalizmus által okozott egyenlőtlenségeket, és ezzel lehetővé teszi a demokratikus jogok gyakorlását. Ezáltal biztosítja a magántulajdonon alapuló piaci viszonyok fenntartását. Ha ez igaz, akkor a magyar jóléti állam vizsgálata egyben az európai felzárkózásról is szól, ami a rendszerváltás alapvető célkitűzése volt. A kötet fő kérdése, hogy az állam visszaszorítása a rendszerváltás után milyen hatással volt a jóléti rendszer szerkezetére és a mindennapokban betöltött szerepeire; betölti-e azt az integratív funkciót, ami alapot ad a magyar társadalom polgári fejlődéséhez.

A kötet alapvető kiindulópontja, hogy bármilyen változás a jóléti rendszerben az állam, a piac és a civil társadalom egymással folytatott küzdelmeiből alakul ki. A rendszer tartalmát a szerző *T. M. Marshall* alapján – mint az állampolgárság tartalmának kiterjesztéséért folytatott harc eredményeként – kulturális produktumként fogja fel. Az elmúlt évtizedekben a migráció felerősödésével ebben a harcban a kisebbségi kultúrák elismerése az állampolgári jogok minőségi ismérvévé vált, ami azt jelenti, hogy a jóléti játszmák etnikai színezetet is kapnak. Magyarországon ennek a romák helyzetével kapcsolatosan van döntő jelentősége.

Mindezek alapján fogalmazza meg a szerző könyve fő hipotéziseit. Meggyőződése, hogy a jelenlegi rendszert nem átmenetként, hanem kész struktúraként kell értelmezni, amely racionális funkcióknak tesz eleget. Ezek a racionális funkciók azonban nem csupán anyagiakat takarnak, hanem státuszjellemzőket is. A fő hasadék a hozzájárulási alapú és a rászorultsági alapú jogosultság között van, amelynek szétválasztása a rendszerváltás egyik legfontosabb konszenzusos feladatai között fogalmazódott meg. A rászorultsági alapú jogosultság hozza létre a kiközösítés szélsőséges formáit elsősorban a cigányság számára, akikkel szemben a Kádár-rendszer 1961-ben meghirdetett asszimilációs törekvései alapozták meg a magyar társadalom mélyen gyökerező előítéleteit.

■ A második fejezet a jóléti újraelosztás funkcióváltásait kíséri végig, amelyek a rendszerváltás óta az „államtalanítás” jegyében mentek végbe. Már rögtön a fejezet elején kiderül, hogy a szerző nem hisz azokban a felmentő véleményekben, amelyek szerint a jóléti intézményrendszer problémái, mint például a céltartatlanság hiánya vagy a túlbürokratizált ügyvitel, pusztán az átmenet gyerekbetegségeinek tekinthetők. Amellett érvel, hogy a rendszer az átmenettel párhuzamosan alakult és az új berendezkedés szerves részévé vált, ami akkor is igaz, ha nem célirányos politikai cselekvés vagy tervszerű munka alakította ki.

A jelenlegi jóléti újraelosztásban egyszerre van jelen a változatlan és a mélyreható átalakulás: míg a külső burok (tulajdonviszonyok, irányítási rendszer, felügyelet) ugyanolyan, mint húsz-harminc éve, a belső tartalomban lényeges átrendeződések mentek végbe. Ennek kimutatására a szerző a pénzbeni juttatások változásait tekinti át a társadalombiztosításban és az önkormányzati segélyezésben. A mutató használatát az is indokolja, hogy a reformelképzelések középpontjában elsősorban a jóléti redistribúciós rendszer visszanyesetegetése állt, így a célok tükrében vizsgálhatók az eredmények.

A rendszerváltás idején úgy tűnt, egyetértés volt abban a kérdésben, hogy a jóléti rendszer megreformálása elkerülhetetlen az átmenet sikeréhez. A teendőket sem övezte vita: szükség volt valódi biztosítókra a hozzájárulási elv érvényre jutásához, és ezt szét kellett választani a szociálpolitikától, amely a rászorultaknak nyújt támogatást. Végül pedig mind a társadalmi igazságosság, mind a pénzügyi megfontolások azt kívánták, hogy a rendszert független ellenőrző testületek felügyeljék és erős civil kontroll jöjjön létre. A meglepő fejlemény az, hogy ma szinte ugyanezek a feladatok vannak napirenden. A szerző szerint „a retorikai fordulatoknál csupán az állami jelenlét tényleges adatsorai mutatnak nagyobb állandóságot”: ma ugyanúgy a GDP 13 százalékát fordítják újraelosztásra, mint 1985-ben. (73. oldal)

Az államtalanítás programja elsősorban a hozzájárulási elvet kívánta erősíteni, kudarca pedig már az 1. táblázat adatsoraiból (76. oldal) is jól látszik. Bár az elv a kiadási oldalon megvalósult, és az 1990-es 61,8 százalékos szintről 82,8 százalékra emelkedtek 2004-re a járulékalapú juttatások, a másik oldalon ugyanebben az időszakban az ellátásokra fordított kiadások arányában számított járulékbévételek zuhanásszerűen csökkentek 75,9 százalékról 46,8 százalékra. Ezzel előállt az a paradox helyzet, hogy míg korábban a járulékbévételekből át lehetett csoportosítani szolidarisztikus ellátásokra, ma már az összes járulékalapú kiadás 43,5 százalékát finanszírozzák az adóforintok. Mindeközben a lakosság összjövedelmében az állam jóléti juttatásainak aránya 23-ról 25 százalékra emelkedett, ami azt mutatja, hogy a piac és az állam párhuzamosan terjeszkedett.

■ A következő alfejezet ennek okait részletezi. Szalai Júlia szerint a problémák gyökerét a kádári közmegegyezésben kell keresni, amely az 1968-as reformok révén egyszerre próbálta érvényesíteni az államszocialista keretek változatlanágát, illetve a kereten belüli

korlátok csökkentését. Mivel a teljes foglalkoztatás és a liberalizált munkaerő-áramlás egyidejűsége komoly problémákat vetett fel, sor került a szociális újraelosztás célirányos átalakítására a jogosultak hozzáférési pályáinak szélesebbé tételével és a legális kivonulás megkönnyítésével. Az új juttatások, mint például a gyes kiterjesztése vagy a társadalombiztosítási jogosultságok állampolgári joggá minősítése, nagy népszerűsége tettek szert, és az igénybe vevők száma megtöbbszöröződött. A hatóságok pedig jótékonyan szemet húnnytak afölött, hogy sokan a juttatások mellett a második gazdaságban tevékenykedtek. Ennek az elrendezésnek – akkor úgy tűnt – mindenki nyertese, a költségek csupán jóval később jelentkeztek.

A rendszerváltás idejére már nyilvánvalóvá vált, hogy a jóléti struktúra finanszírozhatatlan. A második gazdaság továbbélése azonban elkerülhetetlenné tette a fenntartását, mivel itt az állam kiiktathatatlan tartozék mind a forrásszükségletek, mind a munkamegosztási formák életbentartása miatt. Ezt erősíti meg a 2. táblázat adatai is (97. oldal). Kiderül, hogy a bővülő piaci lehetőségeket a lakosság csupán kiegészítésként élte meg és nem változtatott a kialakult többpilléres életformán. 1992 és 2005 között esett mind a piaci tevékenységből, mind pedig a munkavállalásból származó jövedelem aránya a háztartásokban, amit a jóléti elosztásból származó jövedelem növekedése kompenzált; ez 44,3-ról 50,1 százalékra emelkedett – szöges ellentétben a rendszerváltás programjával.

■ A könyv egyik legmeggrázóbb része a leírt fejlemények okairól szóló alfejezet, amely azt mutatja be, hogy a foglalkoztatás szűkülésével a munkavégzési formák és a társadalmi státus közötti megfelelés tartósan és tömegesen megbillent. Magyarországon 1989 és 1996 között másfél millió munkahely szűnt meg, amelyet a duális gazdasági szerkezet kialakulása miatt máig nem sikerült pótolni. A privatizá-

ció során ugyanis a foglalkoztatási szempontok jellemzően háttérbe szorultak. A külföldi vállalatok nem érdekeltek a foglalkoztatás bővítésében, és kiváló exportteljesítményük ellenére csupán az összes kereső 15 százalékának nyújtanak munkát. A munkahelyek 60 százalékát a hazai 10 főnél kevesebb alkalmazottal működő vállalkozások biztosítják, amelyek azonban alig-alig kivédhető veszélyeknek vannak kitéve.

Az e folyamatokból eredő általános bizonytalanság és státuszvesztés kompenzálására a régi rendszerből ittmaradt társadalombiztosítási struktúrát használták fel. Különbéféle változtatásai révén milliós helycsere indult el a munkahelyek és a jóléti szolgáltatások között. A 3. táblázat adatai (125. oldal) azt mutatják, hogy ma már a háztartások 65 százalékának van tartós társadalombiztosítású tagja, míg csupán 39 százalékban van rendszeres jövedelmet biztosító stabil foglalkoztatott. Ezek az arányok a rendszerváltás idején 47, illetve 51 százalék voltak. Szalai Júlia mindezt egy hidraulikus prérésként írja le, amelyben öngeneráló gyakorlattá vált az, hogy a munka világából preventív célból a jóléti szolgáltatások (és a második gazdaság) világába lépnek át az állampolgárok.

A munkahelyek és a jóléti szolgáltatások közötti helycsere egyik lényeges következménye a családi szerepek átalakulása. A rendszerhez alkalmazkodva reinkarnálódtak a háború előtti családminták, és asszonyok százezrei maradnak otthon, hogy a szociális ellátások kézhezvétele mellett segítség férfitársaikat a nyilvános munkavállalásban. Ez hosszú távon egy ördögi kört eredményez, mivel a női munkahelyek feleslegessé tételével jelentősen csökkennek a nők elhelyezkedési esélyei. A prés fő veszélyeit mégis az azonnali következmények jelentik. A törékeny pozíciójú középrétegek védelmében a szegények támogatási rendszeréből a nyugdíjkaszába történő forrásátcsoportosítás azt jelenti, hogy a leginkább rászoruló rétegek ellátására minimális összegek jutnak.

■ A könyv legfontosabbnak tekinthető harmadik fejezete tárja fel azt, milyen következményekkel jár a jóléti rendszer átszabása a leginkább rászoruló rétegek számára és milyen lépéseken keresztül juthatunk el a „de” válaszhoz a címben feltett „Nincs két ország?” kérdésre.

Mint arról a korábbi részekben már szó volt, a rendszerváltás konszenzusként megjelenő programja ellenére a jóléti rendszer reformja nagyon hamar lekerült a napirendről. Ez azonban nem jelentette azt, hogy spontán módon nem történtek mélyreható változások, amelyek három fő elv érvényre jutását igyekeztek szolgálni: a központi állam visszaszorítását, a helyi közösségek szerepének növelését, illetve a rendszer piaci illeszkedését. A cél az volt, hogy a társadalombiztosítás és a jóléti politika elválasztásával valóban a legrászorultabbak kapjanak állami segítyt, amelyek elosztására a választott önkormányzatokat hitték alkalmasnak. A 4. táblázat (142. oldal) azt mutatja be, hogy ezek a szempontok látszólag megvalósultak: nőtt mind a társadalombiztosítási kifizetések, mind az önkormányzati segítyek aránya, míg a központi finanszírozású családtámogatások, illetve a munkanélküli-járadék értéke drasztikusan csökkent. Eközben reálértéken a GDP-arányos redistribúció jóformán nem változott.

A megnyugtató makroadatokat azonban komoly mikroszintű anomáliákat fednek el. A társadalombiztosítási járandóságok értékértartása a legkevesbé sem a piaci automatizmusnak, hanem az adóforintok átcsoportosításának volt köszönhető. Az 1991 és 2004 közötti időszak két végpontját tekintve ugyanis a társadalombiztosítás bevételei között 10-ről 24 százalékra nőtt a költségvetésből átcsatornázott úgynevezett állami alapok és kiegészítő támogatások aránya. Ezt pedig demográfiai szempontok nem magyarázzák, hiszen ugyanekkor a nyugdíjas korú lakosság közel 400 ezer fővel csökkent. Eközben a rászorultsági támogatások re-

álértéke zuhanásszerűen esett, a családi pótlék értéke például közel 50 százalékkal. A valóban legszegényebb rétegnek szánt önkormányzati segélyek csupán 1991-es szintjük 18 százalékát érik: bár az ilyen típusú ráfordítások aránya az 1991-es szint két és félszeresére emelkedett, az 1991-es év 1,5 millió segélyével szemben 2004-ben már 22,5 millió esetet regisztráltak. Mindez nem csupán azt jelenti, hogy az ezeket igénybe vevők rászorultsága megmaradt, hanem azt is, hogy a középrétegeknek szóló juttatások államilag finanszírozott emelése révén a jóléti rendszer aktív elősegítőjévé vált a magyar társadalom kettészakításának.

■ A könyv hátralevő része a szegény, elsősorban cigány rétegek intézményesített társadalmi kirekesztésével foglalkozik. Ennek legfontosabb eszköze a rendszerváltás óta kialakult segélyezési nagyipar, amely az évi 22 millió esetet kezeli, és amelyre az adófizetők pénzből közel 300 milliárd forintot költenek évente. Miután a szegénység felszámolásához nyilvánvalóan nem járul hozzá, Szalai Júlia egyéb funkciókkal magyarázza a létrejöttét. Ezek közül a legfontosabb a munkahelyteremtés, elsősorban alacsonyan képzett női rétegek számára. Ma ebben a szférában annyian dolgoznak, mint a turizmusban és a vendéglátásban együttesen. A munkahelyteremtésen túl a hivatalok különbségtétele a segélyre való jogosultság eldöntésében hivatalos alapot ad a társadalmi és munkaerő-piaci szelekció elfogadtatásához és a megkülönböztetés intézményesített társadalmi eljárásrendjének igazolásához. Hogyan működik a rendszer?

Az elértéktelenedő rászorultsági kifizetések automatikusan generálták az önkormányzati segélyekért sorbaállókat. Napjainkban nem kevesebb, mint 1,3 millió háztartás részesül ilyen juttatásokban, miközben a támogatásokra jogosult jövedelemhatár alatt csupán 335 ezer család él. Az önkormányzati segélyek tehát jórészt továbbra is általános szükségletek kielégítését szolgálják, ahol a rászorultság fogalma

csak nagy pontatlansággal érvényesíthető. A rászorultsági elv puhításával, amit a jogosultság szabályozásának folytonos finomítása idéz elő, évről évre duzzad a segélyezésre szánt összeg, amelyen a rászorulóknak és a rá nem szorulóknak osztoznak 1/3–2/3 arányban.

A segélyek elosztásában az alapvető különbség az egyszeri segélyek igénylői és a tartósan rászorulóknak között húzódik. Míg az előbbieknél személytelen levelezés útján elintézhető, az utóbbiakhoz személyes kapcsolattartás szükséges. Ebben a körben az elbocsátástól való félelemből adódóan és a társadalmi elvárásoknak megfelelően a szociális irodák munkatársai akkurátusan figyelnek arra, nehogy visszaéléseket pártoljanak.

A jogosultság fő kategóriája az önhiba, amelynek két, erős etnikai tartalommal bíró kategóriája van: meggondolatlan könnyelműség a gyerekvállalásban, illetve a munkához való rossz viszony. A 9. táblázat adataiból (178. oldal) kiütközik, hogy ott több az elutasított segélykérelem és a folyósított segély ott áll fordított arányban a szegénység mértékével, ahol több a gyerek. Ez különösen a cigány családoknál szembetűnő, ahol a három vagy több gyerekes családok kérelmeinek 53 százalékát elutasítják annak ellenére, hogy ebben a körben az egy főre jutó havi jövedelem 12 ezer forint alatt van. A munkához való rossz viszony megítélése más szempontból érdekes. Itt két ok miatt lehet elutasítani a segélyt: ha valaki dolgozik, és ha valaki nem. Az elsőben azért, mert feketén dolgozik, a másodikban azért, mert nem akar dolgozni, például nem fogadja el a neki felkínált közmunkát. Így válik az iroda a legrosszabb munkák iránti helyi kereslet kielégítőjévé, míg közben a segélyezett feketén bármit elvállalnak, amiből havonta legfeljebb 10–12 ezer forint jön össze. Ezeknek a munkáknak a láthatatlansága minden résztvevőnek elemi érdeke, hiszen a segély a létfenn-tartáshoz nélkülözhetetlen. Ezzel megteremtődik a gettó: a segély egyrészt szavatolja „a

segélyosztással lefedett feketemunkák a szűk-ségelethez igazodó változatlan virágzását, másrészt azt is, hogy a megkötött alku a kiszolgáltatottak és a még kiszolgáltatottabbak belügye maradjon” (186. oldal).

A gettót a segélyosztó hivataltól való szélsőséges függés szilárdítja meg. Aki ugyanis egyszer segélyezetté válik, az jó eséllyel mindörökké az is marad. Ez pedig állandó felügyelettel jár a gyerekneveléstől a kocsmalátogatás ellenőrzéséig. A segélyezett életének minden szegmense felett őröklik a hivatal – és minél inkább hajlandó valaki feladni a személyes szabadságát, annál nagyobb valószínűséggel számíthat a segélyre. Az adatok alapján a segélyezés fordítottan arányos a rászorultsággal és egyenesen arányos a hivatali megjelenéssel. A jutalmazási mozzanat tehát a legfőbb differenciáló elv.

A kiskorúsítást a közpénzek elköltésének felelőssége és a szegények önmagukat nem kímélő felelőtlenége egyaránt indokolja. Sokszor az iroda direkt módon a közműtartozások kiegyenlítésére utalja a segélyt vagy célszerűen ételt, ruhát vagy tanszert ad. Ez pedig nagyon gyakran ahhoz vezet, hogy a segélyt nem a segélyezett, hanem egy jellemzően állami kézben levő közüzem kapja – az önkormányzat így a társadalmi béke fenntartójaként lép színre: míg egyik oldalon csökkennek a milliárdos kinnlevőségek, a másik oldalon elkerülhetővé válnak a kilakoltatások. Számszerűen ez azt jelenti, hogy az összes segély körülbelül harmada, azaz évi 100 milliárd forint a közüzemek bújtatott támogatására szolgál, hiszen ezek a cégek kintlevőségeiket egyébként veszteségként lennének kénytelenek elkönyvelni.

■ Összességében tehát a segélyezés révén Magyarországon egy jól fejlett gettó alakult ki, amely elsősorban a többség érdekeit szolgálja, és amelyből senkinek nincs kitörés. Szalai Júlia epilógusában *Bibó* gondolataira utal, aki 1956-os pere során elmondta, hogy az emberi és politikai szabadságért adományozott jólét az alávetés legáltságosabb eszköze – a

politikai szabadságtól való megfosztás idején más szabadságról nem érdemes beszélni. Ez azonban úgy tűnik még a rendszerváltás után húsz évvel sem valósult meg – a gyenge állammal szemben marakodó civil társadalom áll, a két fél párharcából adódóan pedig erodálódik a jogegyenlőség frissen deklarált elve. Ma tartós sajátosságnak tűnik a szegények társadalmi kizártsága a jóléti rendszer révén, amely erőteljesen megkérdőjelezi Európához való felzárkózásunkat. A szerző szerint a 2006 őszi történet események előrevetítették azt a helyzetet, amikor a „két ország” közötti feszültségek felszínre törnek.

A könyv elején még elfogulatlan szaknyelv a záró fejezetre alig-alig visszafojtott, szenvedélyes, mély felháborodottságot tükröző hanggá alakul át – és az olvasó akkor lenne meglepve, ha a leírtak alapján a szerző nem így érezne. A szenvedélyesség azonban sehol nem fordul elfogultságba, és az elemzés végig tárgyilagos marad, mindenütt számszerű adatokra támaszkodik. A kibontakozó történetben a szereplők viselkedését nem előítéletek, hanem racionális motivációk és kényszerek alakítják, és a sokkáló végeredmény nem az egyén, hanem a kialakult rendszer hibája.

A strukturalista elemzésben elmosódó felelősség kérdése egyben némi hiányérzetet is kelt az olvasóban. A szerző szerint a kialakult helyzetért nem a segélyhivatalok kiszolgáltatott dolgozói, hanem a többségi társadalom a felelős, amely élvezzi a jelenlegi rendszer előnyeit és hozzájárult a válaszfalak kiépítéséhez (200. oldal). Ezt elfogadva, mondhatjuk-e azt, hogy a 13. havi nyugdíját felvevő rokkantnyugdíjas ugyanolyan mértékben osztozik a felelősségben, mint az ezt lehetővé tevő politikai osztály? Ennek a körnek az esetleges felelőssége azért lényeges, mert bár a könyvben felvázolt összefüggések alapján a jóléti rendszer belső szerkezetének átalakulása egy lineáris és különböző kényszerek dominálta folyamat eredménye volt, az 1. táblázat adatai azt mutatják, hogy az

adóforintok átcsoportosítása a járulékalapú ellátások finanszírozására a 2000 utáni időszakban vált igazán erőteljessé. Mindez felveti azt a kérdést, hogy előfordulhat: nem egy lineáris, hanem egy erősödő tendenciát mutató folyamatnak vagyunk tanúi. A jelenlegi költségvetési kiigazítás összetétele szintén ezt a lehetőséget támasztja alá, hiszen az adók növelésén, illetve a feketegazdaság üldözésén alapuló stratégia egyszerre erősíti az adóelkerülésre való hajlamot és növeli a kényszert a láthatatlanságra, azaz jelentősen hozzájárul a gettó falainak megszilárdításához.

A felelősségről felvetett kérdések természetesen nem érvénytelenítik azt az őszinte elismerést, amit a szerző érdemel a jelenlegi jóléti rendszer visszasságainak feltárásáért. Könyve megrázó olvasmány, amelyben még a lábjegyzetek is nélkülözhetetlen információkkal szolgálnak. Remélhetőleg mondanivalója a társadalomtudományokkal foglalkozókon kívül a gazdaságpolitikai döntéshozókhöz is eljut és hozzájárul egy olyan hosszú távú foglalkoztatáspolitikai kialakításához, amely kiutat jelenthet a mai helyzetből.

Gyórfy Dóra

IRODALOM

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, UK, Polity Press

MARSHALL, T. M. (1965): *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City, N.Y, Doubleday

Gál István László

Gazdasági büntetőjog közgazdászoknak

AKADÉMIAI KIADÓ, 2007

Gál István László fontos és rendkívül aktuális tárgykört választott legújabb könyve témájául. A könyv elsősorban tankönyvként, kézikönyvként szolgál közgazdászok számára, de alapvető érdeme, hogy haszonnal forgathatják a gazdasági büntetőjoggal foglalkozó jogászok, a bűnüldöző szervek tagjai és a gazdasági élet valamennyi szereplője is, annak érdekében, hogy átfogó képet kapjanak a gazdasági és a büntetőjog határterületéről, a gazdasági büntetőjog rejtelmeiről.

A könyv a büntetőjogi tankönyvek piacán hiánypótlónak tekinthető: elsőként ötvözi a büntetőjogi ismereteket és az egyes jelenségek közgazdaságtani leírását, átfogó képet és magyarázatot nyújtva ezáltal a gazdasági büntetőjog jogi és közgazdasági kérdéseiről, aspektusairól egyaránt. A könyv tankönyvhöz méltóan rendkívül pontosan, alaposan ismerteti az egyes büntetőjogi alapfogalmakat, alapkérdéseket (amelyek ismerete elengedhetetlen a gaz-

dasági büntetőjog áttekintéséhez a témában érintett közgazdászok számára is), érthetően, olvasmányosan mutatja be általában a gazdasági büntetőjog és speciálisan az egyes tényállások közgazdasági vetületeit (amelyek áttekintése és megértése a témában érintett jogászok számára is elengedhetetlen). További érdeme, hogy számos gyakorlati példával szemlélteti az elméleti kérdések, problémák ismertetése során leírtakat.

A szerző már a bevezetőben megállapítja, hogy az üzleti életben a döntéshozatalt megelőző mérlegelés során többfajta kockázattal szembesül a döntéshozó. Speciális ezek közül a büntetőjogi kockázat, amelynek kivédésében természetesen közreműködnek a gazdasági élet szereplői által alkalmazott jogászok, a büntetőjogi felelősség és a végső döntés felelőssége azonban továbbra is a gazdasági élet szereplőit terheli. Ezért szinte elengedhetetlen a gazdasági büntetőjog alapvető összefüggéseinek ismer-



rete. Ezen tények ösztönözték a szerzőt a büntetőjog talán leginkább elkülönülő szegmenséről, a gazdasági büntetőjogról jelen kézikönyv megírására. A szerző célja, hogy egy lényegre törő, általános büntetőjogi bevezetés áttanulmányozása után a közgazdász végzettséggel rendelkezők is minden lényeges büntetőjogi kérdést megértsenek.

A kézikönyv *három nagy szerkezeti egységben* (azokon belül fejezetekre tagolva) tárgyalja a gazdasági büntetőjog leglényegesebb kérdéseit.

■ Az első szerkezeti egység *általános büntetőjogi és közgazdasági alapvetést* tartalmaz. A szerző a büntetőjog és a közgazdaságtan azon alapvető fogalmait tekinti át, amelyek az egyes gazdasági bűncselekmények jellemzőinek megértéséhez feltétlenül szükségesek. (A kézikönyv ebben a vonatkozásban követi a büntetőjogi kézikönyvek, tankönyvek tradicionális felépítését.)

A szerző tárgyalja a gazdasági büntetőjog fogalmát és szerepét a gazdaságban, az alapvető jogszabálytani kérdéseket, valamint elemzi a gazdasági bűnözés és a gazdasági bűncselekmény fogalmakat is. Ezt követően áttekintést ad a bűncselekmények résztvevőiről és a büntetőjogi jogkövetkezmények tanáról (a szankciókról) is. Ez a rész egy történeti visszapillantást is tartalmaz a magyar gazdasági büntetőjog vonatkozásában, végül bűnügyi statisztikai kérdéskörök áttekintésére is sor kerül. Itt kerül sor a gazdasági bűncselekmények csoportosítására, jelezve azt is, hogy a (tágabb értelemben vett) gazdasági bűncselekmények halmaza nem egyértelműen definiálható. A szerző álláspontja szerint idetartoznak a szűkebb értelemben vett gazdasági bűncselekmények (Btk. XVII. fejezet), a gazdálkodással összefüggésben elkövetett egyéb bűncselekmények (a Btk. XVI. és XVIII. fejezeteinek egyes tényállásai) és bizonyos illegális tevékenységek (például a prostitúcióval, a kábítószer-kereskedelemmel

stb. összefüggésben). Ezen alapfogalmakat a szerző áttekinthető módon, alaposan, de olvasmányosan mutatja be, megkönnyítve ezáltal a konkrét bűncselekményekismérveinek megértését közgazdászok és jogászok számára egyaránt.

■ A második szerkezeti egység a *gazdasági bűncselekményeket* mutatja be témakörök szerinti csoportosításban. (A kézikönyv szerkezete a témakörök szerinti csoportosítás miatt újszerűnek tekinthető. A büntetőjogi kézikönyvek, tankönyvek a külön részben a hatályos büntetőjogi rendelkezések magyarázatát általában a törvény szerinti sorrendben tartalmazzák.)

A szerző először a Btk. XVII. fejezetébe tartozó legfontosabb gazdasági bűncselekményeket tekinti át. Az egyes témakörök vonatkozásában a gazdaság kapcsolódó részterületének jellemzőit mutatja be röviden, majd a kapcsolódó bűncselekmények tényállásait elemzi. (Ezen megközelítés e sorok írójának álláspontja szerint kiemelkedően pozitív vonása e kézikönyvnek.)

A kérdés fontossága és aktualitása miatt mindenképpen kiemelést érdemel, hogy részletes és érdekesítő összefoglalást kapunk a pénzmosás büntetőjogi szabályozásáról. A szerző kitér a pénzmosás becsült volumenére, gazdasági hatásmechanizmusára, a pénzmosás ellen küzdő nemzetközi intézmények bemutatására, a pénzmosás fogalmára (kriminológiai és büntetőjogi értelemben). Elemzi a pénzmosás hatályos magyar büntetőjogi szabályozását (a pénzmosás és a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztásának tényállását), a pénzmosás megelőzését és megakadályozását célzó szabályrendszert (a pénzmosás elleni törvényt).

Már korábban is kiemelt figyelmet fordított a pénzmosás kérdéskörének, a 2004-ben megjelent Pénzmosás című könyvében részletesen tárgyalta a jelenséget, az ellene folyta-

tott küzdelem legfontosabb jellemzőit és a hazai jogszabályi hátteret.

E sorok írója teljes mértékben egyetért az a megállapításával, amely szerint a pénzmosás napjainkra az egyik legjövődélmezőbb, legnagyobb szabású üzletté vált a világon és felmérhetetlen veszélyeket rejt magában, gyengíti a gazdaság egészét (a globalizáció a pénzmosás nemzetközivé válását és elterjedését vitathatatlanul elősegíti). Ebből következően azzal is teljes mértékben egyetért (és a könyv fontos pozitívumának tartja), hogy a szerző egy teljes fejezetet szentel ezen jelenség és a hazai szabályozás bemutatására (ötvezve a vonatkozó jogi és a gazdasági ismereteket). A fejezetben leírtak a pénzmosás elleni küzdelemben érintett elméleti, valamint gyakorlati szakemberek számára is számos jól hasznosítható (elméleti és gyakorlati) információval szolgálnak, tekintettel arra is, hogy a pénzmosás tipikusan az a terület (e sorok írójának álláspontja szerint is), amelynek vizsgálata a jogszabályi háttér ismerete mellett alapos közgazdasági tudást is igényel.¹

Ezt követően vázlatos áttekintést kapunk azokról a bűncselekményekről, amelyek a gazdaságkörében valósulnak meg, vagy ahhoz szorosan kapcsolódnak, de nem tartoznak a Btk. XVII. fejezetébe sorolt gazdasági bűncselekmények körébe (a gazdasági büntetőjog határterületét képező bűncselekmények).

A fejezetben tárgyalt kérdéskörök közül a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem érdemel kiemelést. Az elmúlt években a terrorizmus elleni harc (a pénzmosás elleni küzdelemhez hasonlóan) szinte minden országban bekerült az elsődleges preferenciák közé és fontos célkitűzés lett a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem (a terrorizmust anyagi eszközökkel támogató hálózatok azonosítása és felszámolása) is. Nemzetközi viszonylatban (EU, ENSZ) már számos eredményről beszámolhatunk e kérdéskörben, és

hazai viszonylatban is történtek már fontos jogalkotási lépések.² E sorok írójának álláspontja szerint fontos pozitívuma tehát e könyvnek, hogy külön alfejezetet szentel a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem hazai büntetőjogi hátterének bemutatására és e kérdéskör minden bizonnyal a későbbiekben is fontos részét fogja képezni (esetleg a jelenleginél részletesebb formában is) a gazdasági büntetőjoggal foglalkozó könyveknek, tanulmányoknak. (Jelen könyv szerkezete és terjedelme érthető okokból nem teszi lehetővé a kérdéskör hosszabb tárgyalását.)

■ A kézikönyv harmadik (záró) szerkezeti egysége a *záró gondolatokat, következtetéseket és nyitott kérdéseket, problémákat* foglalja össze.

A legfontosabb megállapítás, hogy a büntetőjognak van és nagy valószínűséggel lesz is létjogosultsága (beláthatatlanul hosszú időn keresztül) a gazdaságban. A gazdasági büntetőjogra két feltétel teljesülése esetén nem lenne szükség: konszolidált viszonyok közötti, magas színvonalú üzleti kultúra és a kilátásba helyezett pénzbeli szankciók felső határának megfelelően magas meghatározása esetén. Hazánkban azonban ma még egyik feltétel sem teljesül. Fontos, hogy a gazdasági büntetőjog magatartás-szabályozó eszköz, amely azonban csak akkor alkalmas a gazdasági szereplők cselekvéseinek irányítására, ha a többség betartja az előírt szabályokat (önkéntes jogkövetéssel vagy a szankciótól való félelem miatt). A cél tehát az lenne, hogy olyan jogszabályi környezetet teremtsünk, amelyben az emberek többsége kiszámíthatóan rá van kényszerítve a jogkövető magatartásra. Végül a szerző álláspontja szerint be kell ismerni, hogy a gazdasági büntetőjog a rendszerváltás óta bizonyos működési zavarokat mutat: borzasztóan magas a látencia (tehát ellentmondás van az elkövetett és a hatóság tudomására jutott bűncselekmények között, azaz nem megfelelő a felderítési hatékonyság), továbbá nehéz az elkövetett gazdasági bűncselekmények

bizonyítása is. A szerző ezen gondolataival, következtetéseivel teljes mértékben egyet tudunk érteni.

A kézikönyv minden bizonnyal hasznos segítség lesz nemcsak a közgazdász hallgatók számára a gazdasági büntetőjog elsajátítása so-

rán, hanem a gazdasági élet valamennyi szereplője számára is a mindennapi tevékenységük végzése, a gazdaság világában szükséges felelősségteljes döntések meghozatala vonatkozásában.

Papp Zsófia

JEGYZETEK

¹ A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a könyv megjelenését követően jelentős változás történt a jogszabályi háttér vonatkozásában és a tárgyalta pénzmosás elleni törvényt (2003. évi XV. törvény) 2007 decemberében felváltotta egy új jogszabály: a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény. Az új törvény elsődleges célja az EU új pénzmosás elleni irányelve (2005/60/EK-irányelv) és végrehajtó rendelkezései (2006/70/EK-irányelv) hazai jogba történő átültetése volt, és minden bizonnyal jelentős mértékben hozzájárul majd a hazai

pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem hatékonyságához.

² A 2007. évi CXXXVI. törvényen túlmenően e körök vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy a könyv megjelenését követően a jogszabályalkotás terén még egy fontos fejlemény történt: 2008. február 1-jén hatályba lépett az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXX. törvény.